



**Uma cultura de segurança comum na UE através de  
um programa de formação europeu para as polícias**

Dissertação de  
**Mestrado em Direito e Segurança**

Discente: Jorge Manuel Machado Meireles

Orientador: Professor Doutor Nelson Lourenço

Lisboa, Maio de 2015

**Declaração anti plágio**

Declaro que o texto apresentado é da minha exclusiva autoria e que toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

## **Agradecimentos**

Esta dissertação de mestrado, apesar do esforço pessoal do seu autor, teve o acompanhamento, apoio, orientação e incentivo inestimáveis, por parte de diversas pessoas que é de plena justiça reconhecer publicamente.

Assim, agradeço:

Ao Professor Nelson Lourenço, meu orientador, pela clarividência, sábios conselhos, amizade e confiança, bem como pelo permanente apoio para que os objetivos fossem alcançados, direcionando-me sempre no caminho certo.

Ao professor Borges Gonçalves, pelo incentivo inicial permitindo-me sair da câmara de reflexão e passar à prática.

Ao Tenente-Coronel Carlos Costa, pela amizade e permanente incentivo, com conselhos muito esclarecidos para continuar em frente.

Ao Gabinete Cepol da Escola da Guarda, especialmente nas pessoas do Tenente-Coronel Paulo Oliveira e Capitão Alfaro Pereira, pela disponibilidade e apoio na facilitação de documentação importante para a sustentação deste trabalho.

Ao Tenente-Coronel Jaselino Ferreira, pelo apoio, crítica construtiva e disponibilidade constantes para que me fosse possível concluir este objetivo.

Agradeço a todos os amigos que se disponibilizaram para serem entrevistados, nacionais e estrangeiros, numa demonstração pura de cooperação internacional, muitos que, pelas posições e responsabilidades que ocupam, tenho plena consciência que dedicaram tempo muito precioso para que pudessem partilhar os seus conhecimentos e experiências.

Por fim à minha família pela compreensão e apoio permanente no tempo que lhes deixei de dedicar para que este trabalho fosse concluído, à Maria, à Sofia e à Carolina...

## **Resumo**

Esta dissertação de mestrado vem trazer um contributo para a reflexão sobre a necessidade do reforço da cooperação transnacional, das várias entidades que aplicam a lei, com vista à construção de uma cultura europeia de segurança através da formação das polícias. Neste pressuposto, propõe-se uma reflexão sobre o *novo paradigma da segurança*, centrado nas exigentes e informadas necessidades de segurança por parte do cidadão, perante uma criminalidade cada vez mais transversal aos diferentes Estados.

Esta evolução, aliada à própria globalização, levou à definição de estratégias que orientassem o trabalho das polícias na prevenção e combate aos novos fenómenos criminais, como a Estratégia Europeia de Segurança Interna. No entanto, sem uma verdadeira cultura de segurança, que fomente a confiança entre os vários atores e que garanta a atuação coordenada e uniforme das polícias não será fácil atingir a desejada eficácia na proteção dos direitos fundamentais que estão na base da construção europeia.

Neste panorama, tenta-se explicar que a implementação de um programa de formação europeu comum para as polícias (LETS) é o caminho a seguir, com vista a uma segurança mais efetiva na União, baseada em valores que consubstanciam uma verdadeira cultura europeia de segurança, ambicionada por todos, com base numa ideia de *governance* realizada a diversos níveis de intervenção, europeu, regional e nacional.

## **Palavras-chave**

**SEGURANÇA / CULTURA DE SEGURANÇA / LETS / COOPERAÇÃO**

## **Abstract**

This master dissertation is to bring a contribution to the reflection on the need to strengthen cross-border cooperation, among the various entities applying the law with a view to building a European security culture through police training. On this basis, it proposes a reflection on the new security paradigm, focused on the demanding and informed security needs by the citizen due to an increasingly transnational crime throughout the different States.

This development, coupled with globalization itself, led to the definition of strategies to gear the work of the police in preventing and combating new criminal phenomena such as the European Internal Security Strategy. However, without a true safety culture, which fosters trust among the various actors and ensures a coordinated and uniform action of the police, it will not be easy to achieve the desired effectiveness in protecting the fundamental rights that underpin European integration.

Against this background, attempts to explain that the implementation of a common European training program for the police (LETS) is the way forward, with a view to a more effective security in the Union, based on values that embody a genuine European security culture, coveted by all, based on an idea of governance held at different levels of intervention, European, regional and national levels.

## **Key Words**

**SECURITY / SECURITY CULTURE / LETS / COOPERATION**

## **Clarificação Conceptual**

### **“Agências de Aplicação da Lei”**

Na União Europeia a diversidade dos sistemas de segurança interna nos EM é muito complexa e díspar, pelo que ao se referir agências de aplicação da lei está-se a incluir polícia, guardas de fronteira e/ou serviços de fronteira e alfandegários com poderes de investigação. Ao longo deste trabalho utilizar-se-á, de forma simples, a expressão polícia(s) para representar a presente expressão, sem qualquer intenção de limitar o seu significado mas somente de simplificação escrita ao longo do trabalho. Como exemplo, quando se refere programa de formação europeu para as polícias (LETS), está-se aqui a incluir as agências de aplicação da lei.

### **“Funcionários responsáveis pela aplicação da Lei”**

A expressão «funcionários responsáveis pela aplicação da lei» inclui todos os agentes da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente poderes de prisão ou detenção. (Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 34/169, de 17 de Dezembro de 1979.) Ao longo este trabalho, utilizar-se-á recorrentemente a expressão polícias/oficiais de polícia/agentes de polícia para simplificar a presente expressão, sem se querer, no entanto, reduzir a sua abrangência tal como aqui a se clarifica.

## Índice

Agradecimentos .....	I
Resumo .....	II
Abstract .....	III
Clarificação Conceptual .....	IV
Tabela de Acrónimos.....	VII
 Introdução.....	 1
Objeto de estudo e sua delimitação .....	2
Objetivos da investigação e pergunta de partida .....	2
Metodologia e instrumentos .....	3
 1. O novo paradigma da segurança.....	 5
 2. A Estratégia Europeia de Segurança Interna e as novas exigências.....	 13
 3. Uma cultura de segurança comum na UE .....	 24
Cultura e cultura policial .....	24
Cultura (de segurança) Europeia .....	32
As necessidades de formação e o Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS).....	36
Um Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS) .....	42
Componentes do LETS .....	43
Implementação do LETS .....	45
 4. Trabalho de Campo – Apresentação de Entrevistas, Análise e discussão.....	 52
Caraterização da Amostra.....	52
Sumário da amostra .....	52
Apresentação, análise e discussão dos resultados .....	54
(1) Questão nº 1: .....	54
(2) Questão nº 2: .....	55
(3) Questão nº 3: .....	56
(4) Questão nº 4: .....	58

(5) Questão nº 5: .....	60
(6) Questão nº 6: .....	63
(7) Questão nº 7: .....	65
(8) Questão nº 8: .....	66
(9) Questão nº 9: .....	67
(10) Questão nº 10: .....	70
(11) Questão nº 11: .....	71
(12) Questões nº 12 e 13: .....	73
Síntese conclusiva do trabalho de campo .....	77
5. Considerações Finais e prospetiva .....	80
Bibliografia.....	84
Apêndice 1 – Estrutura da Entrevista .....	88
Apêndice 2 – Respostas dos Entrevistados.....	91



## Tabela de Acrónimos

<b>CCPA</b>	Centro de Coordenação Policial e Aduaneiro
<b>CEPOL</b>	<i>Collège Européen de Police</i> (Academia Europeia de Polícia)
<b>CIS</b>	Customs information system
<b>COSI</b>	Comité Permanente da Segurança Interna
<b>EASO</b>	Gabinete europeu de apoio em matéria de asilo (GEAA)
<b>ECRIS</b>	European criminal records index system
<b>EEAS</b>	European external action service
<b>EIS</b>	Europol Information System
<b>EM</b>	Estados Membros
<b>EMCDDA</b>	Observatório europeu da droga e toxicodependência (OEDT)
<b>EU-LISA</b>	European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice
<b>EURODAC</b>	European dactyloscopic database
<b>EUROJUST</b>	European Union's Judicial Cooperation Unit
<b>EUROPOL</b>	European Union's law enforcement agency
<b>EUROSUR</b>	Sistema de vigilância das fronteiras da UE
<b>EU</b>	European Union
<b>FADO</b>	False and authentic documents online
<b>FRA</b>	Agência para os direitos fundamentais (ADF)
<b>FRONTEX</b>	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders
<b>Interpol</b>	Organização Internacional de Polícia Criminal
<b>ISS</b>	Internal Security Strategy
<b>JAI</b>	Justiça e Assuntos Internos
<b>LEA</b>	Law Enforcement Agency(ies)
<b>LETS</b>	<i>Law Enforcement Training Scheme</i> (Programa de Formação para as Polícias)
<b>LEO</b>	Law Enforcement Officer(ers)
<b>PRADO</b>	Public register of authentic travel and identity documents online
<b>SEAE</b>	Serviço europeu para a ação externa
<b>SIENA</b>	Europol secure information exchange network application
<b>SIS II</b>	Sistema de Informação Schengen segunda geração
<b>SOCTA</b>	Avaliação da ameaça da criminalidade organizada e grave
<b>UE</b>	União Europeia

**VIS**

| Visa information system

*“...Transnational crime can only be countered by cross-border cooperation, with police, customs, border guards and other authorities working together. **Unless those authorities are properly trained, and unless there is sufficient mutual trust, such cooperation will not be effective.**”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council establishing a European Union agency for law enforcement training (Cepol), repealing and replacing the Council Decision 2005/681/JHA, European Commission, COM(2014) 465 final, 2014/0217 (COD), Brussels, 16.7.2014.

## **Introdução**

A presente dissertação de Mestrado em Direito e Segurança versa sobre a influência de um programa de formação europeu para as polícias na construção de uma cultura de segurança comum na Europa.

A abordagem deste tema em particular emerge da atual discussão sobre a aplicação de um programa de formação europeu para as polícias (LETS<sup>2</sup>), e sua contribuição para uma cultura europeia de segurança mais forte e compreendida por todas as agências europeias responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente no combate à criminalidade transfronteiriça. Essas várias agências sejam elas de polícia geral, aduaneiras, polícias de fronteira ou outras, têm de trabalhar em conjunto e mais do que isso, têm de ter uma cultura de formação comum para que se possam entender mutuamente e aumentar a confiança comum, com vista a uma cooperação cada vez mais efetiva.

É premente a necessidade de uma política de segurança comum, de um melhor entendimento entre as várias agências de aplicação da lei na UE e de uma coordenação centralizada forte e apoiada por todos, que permita a necessária orientação de todo o processo de formação uniforme na União.

Numa perspetiva de policiamento europeu, com vista a uma Europa aberta e segura, exige-se uma estratégia mais coordenada, abrangente e consistente para a aplicação da legislação europeia. As várias polícias dos Estados-Membros da UE têm exercido um papel fundamental na construção de uma cultura comum de policiamento, baseada em valores fundamentais partilhados, no entanto, são necessários esforços significativos para reforçar a cooperação e construir a confiança e solidariedade necessária entre todos os agentes que aplicam a lei na União.

---

<sup>2</sup> Acrónimo inglês de “*Law Enforcement Training Scheme*”

Conscientes que: “*Creating a culture of European policing will not happen overnight and needs to be encouraged and incentivized by policymakers*” (Nellberg, 2014) tenta-se com este trabalho perceber a influência do LETS enquanto ferramenta que todos ambicionamos no desiderato de uma abordagem europeia comum em relação à segurança.

### **Objeto de estudo e sua delimitação**

O objeto de estudo deste trabalho prende-se à influência da aplicação do LETS na construção de uma cultura de segurança comum na UE. O argumento assenta principalmente na premissa de que a implementação de uma formação comum das polícias europeias, aceite por todos os EM, coordenada ao nível central por uma agência da UE, poderá ser um passo crucial na estabilização de um entendimento cultural comum ao nível da segurança, nomeadamente no combate eficiente e eficaz da criminalidade transfronteiriça na UE. Delimita-se o objeto de estudo à proposta de implementação do LETS, apresentada pela Comissão, e ao estudo do papel da CEPOL, como agência que terá o papel central de coordenação da implementação do programa e, concomitantemente, das outras agências no âmbito da Justiça e Assuntos Internos da UE.

### **Objetivos da investigação e pergunta de partida**

O objetivo geral deste trabalho é identificar a importância da implementação do LETS para uma cultura de segurança comum na UE. Devido à complexidade do tema, e para se cumprir cabalmente o objetivo geral, decide-se definir como objetivos específicos:

1. Caracterizar o Programa de Formação Europeu para as Polícias – LETS;
2. Caracterizar a cultura de segurança comum na UE;
3. Determinar os fatores que devem constituir a noção de cultura de segurança comum na UE;

4. Determinar a importância do LETS para a construção da cultura de segurança comum na UE.

A pergunta de partida, definida como “uma interrogação explícita relativa a um domínio que se deve explorar com vista a obter novas informações. É um enunciado interrogativo e não equívoco que precisa os conceitos-chave, específica a natureza da população que se quer estudar e sugere uma investigação empírica” (Fortin, 2009, p. 51), colocou-se da seguinte maneira: **“A implementação de um programa de formação europeu para as polícias poderá contribuir para uma cultura de segurança comum na UE?”**. Tentar-se-á, de forma cabal e inequívoca, dar resposta à pergunta que aqui se apresenta.

### **Metodologia e instrumentos**

De acordo com o procedimento metodológico definido no Manual de Investigação em Ciências Sociais (Quivy & Campenhoudt, 2008) utilizou-se o método de investigação hipotético-dedutivo, com vista à produção de conceitos sistémicos, hipóteses deduzidas e modelos teóricos, assente em entrevistas e na análise do acervo bibliográfico recolhido, bem como na experiência profissional do autor no tema em análise.

Este trabalho divide-se, de forma genérica, em duas partes.

A primeira enquanto enquadramento conceptual, teórico, onde se aborda o novo paradigma da segurança, realçando posteriormente o papel da Estratégia Europeia de Segurança da UE e o que se entende por cultura de segurança, delimitando-se o tema através da interpretação da influência que um programa de formação comum para as polícias na Europa poderá ter na construção de uma sólida cultura europeia de segurança.

A segunda parte, prosseguindo-se uma abordagem prática, consubstancia-se numa apresentação, análise e discussão das respostas à entrevista lançada junto de funcionários da Comissão Europeia, da Europol, da Cepol, de Pontos de Contacto Nacional da rede

Cepol, pertencentes a diversos Estados-membros, e oficiais de polícia que desenvolvem a sua atividade no âmbito da cooperação policial europeia, bem como na formação policial nas várias academias, escolas ou institutos dos seus países.

Termina-se com algumas conclusões e recomendações sobre um tema que, necessariamente, não se esgota neste estudo e que se assume, essencialmente, como um contributo numa área estratégica para a segurança interna.

## 1. O novo paradigma<sup>3</sup> da segurança

A segurança constitui um direito-dever inalienável cada vez mais ameaçado nas sociedades globalizadas dos nossos dias. Os desafios colocados aos Estados e à comunidade internacional são de tal maneira avassaladores que implicam um ultrapassar da estanquidade concetual e dos exclusivismos e a implementação de abordagens estruturais, integradas e multidimensionais, ajudando a ultrapassar os problemas resultantes da globalização<sup>4</sup> e potenciando as oportunidades e vantagens para as organizações supranacionais, para os Estados e para os cidadãos. (Elias, 2012).

Neste pressuposto, pretende-se neste capítulo desenvolver a temática sobre um novo paradigma da segurança. Esta “reconceptualização da segurança” (Lourenço, et al., 2015) integrando diferentes dimensões e aceitando-se como um “conceito contestável” tal como referido por Buzan<sup>5</sup> (Lourenço, 2014), torna necessária uma reflexão renovada sobre o seu significado.

### Segurança Tradicional

Para melhor compreendermos a necessária mudança de paradigma torna-se, primeiramente, necessário relembrar de forma sintética aquilo que poderemos caracterizar como segurança tradicional.

---

<sup>3</sup> O termo “paradigma”, apesar de utilizado na Grécia antiga e, na primeira metade do séc. XX, na linguística de Ferdinand de Saussure, é aqui utilizado tal como Thomas Kuhn o define, em que o mesmo defendia que paradigma consiste num conjunto de pressupostos fundamentais sobre assuntos científicos. Por um lado esta noção ajuda a definir o que é importante estudar sendo indispensável na simplificação da realidade através do isolamento de determinados fatores dentro de inúmeras possibilidades. Por outro, o paradigma, é restritivo uma vez que limita o nosso campo de perceção. Desta forma, Kuhn diz-nos que paradigma não é mais do que uma forma de pensamento no âmbito de uma investigação que regula a atividade científica, estabelece padrões de investigação e, gera consenso, coerência e unidade entre investigadores.

<sup>4</sup> Para Anthony Giddens existem quatro grandes dimensões da globalização: o sistema do Estado-Nação, a economia capitalista, a divisão internacional de trabalho, e a ordem militar mundial. GIDDENS, Anthony, *As Consequências da Modernidade* (Lisboa: Celta Editores, [1990] 2005), pp. 39-54.

<sup>5</sup> Barry Buzan, 2009, “People, States and Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era. ECPR Press, second edition.



Assim, Segurança, no campo das relações internacionais, tem sido caracterizada de forma estrita, no contexto da segurança nacional (dos Estados face a ameaças externas), e da segurança internacional (ambiente externo às fronteiras estatais e relações de conflito e cooperação entre Estados), estando essa segurança quase sempre associada à dimensão militar. (Mendes & Coutinho, 2014)

Esta perspetiva da segurança é corretamente designada por escola realista que considerava o Estado como o ator mais importante, dominando a ideia de segurança enraizada na ausência de ordem internacional e preocupação pela segurança e proteção da soberania. A ameaça à segurança vinha principalmente de outros estados em que a necessidade de autodefesa levava à procura da construção do poder bélico, caracterizada pelo “primado do vetor militar” (Lourenço, et al., 2015). Embora os autores integrados na designada escola realista considerassem outras formas de poder, como a riqueza e posição geopolítica, o poder militar era considerado essencial para a segurança. Esta interpretação da segurança levou à constituição de grandes exércitos permanentes e de despesas consideráveis na área da defesa, especialmente durante a Guerra Fria. Deste modo, a segurança estava profundamente enraizada no paradigma realista como a ameaça e uso da força relacionados com os conflitos intraestados ou guerra.

No entanto, a diversa literatura existente, que aqui possamos abordar, é consensual no facto de existir uma ampla gama de ameaças à segurança, novas ou tradicionais, que confrontam os Estados, os indivíduos e as sociedades. Novas formas de nacionalismo, conflitos étnicos e guerra civil, informações e tecnologia, a guerra biológica e química, conflitos de recursos, as pandemias, as migrações em massa, o terrorismo e criminalidade transnacional e os perigos ambientais vieram desafiar os meios convencionais de compreensão das ameaças e do garante da segurança

internacional. A crescente sensibilização para estas novas ameaças veio desafiar a forma como devemos perceber o atual conceito de segurança. Realça-se o papel crucial da Escola de Copenhaga, considerada hoje como marco importante do pensamento estratégico sobre segurança, baseada num movimento de estudos de segurança iniciado por Barry Buzan a partir dos anos 80. (Lourenço, 2014)

### **Segurança no século XXI**

A natureza da segurança está em transformação bem como a dos atores envolvidos, num quadro democrático que será necessário preservar e, numa ótica de complementaridade e subsidiariedade entre todos os intervenientes. Aparecem duas vertentes nesta problemática, a do sujeito e da natureza da segurança. Por um lado a alteração do sujeito, em que anteriormente a preocupação seria a da proteção dos Estados, hoje a preocupação da segurança é a do cidadão, das pessoas. Por outro lado, a natureza da segurança, passando do tradicional uso da força para outros conceitos como o da cibersegurança, alterações climáticas, segurança económica, etc. Importa ainda realçar, no âmbito do novo paradigma de segurança, a mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade do conhecimento, em que o foco está na partilha desse mesmo conhecimento, fazendo com que essa partilha seja global, aumentando assim as expectativas e as exigências dos cidadãos, nomeadamente no âmbito da segurança. A sociedade dos nossos dias evolui muito mais rapidamente do que antes, obrigando os vários atores no âmbito da segurança a adaptarem-se de forma célere, e antecipando mecanismos que proporcionem uma maior e melhor segurança ao exigente cidadão dos nossos dias.

Ora, não se pode avançar sem se fazer novamente referência ao processo de globalização que está intimamente relacionado com o próprio desenvolvimento da

noção de segurança humana. Este processo, apesar de já não ser recente, acelerou rapidamente, a partir dos anos 90, devido à liberalização económica, política e à rápida disseminação das tecnologias de comunicação e informação. Este fenómeno levou à introdução de um novo conceito chamado Segurança Humana, considerando-se como introduzido primeiramente através do relatório do Desenvolvimento Humano, em 1994, “*New Dimensions of Human Security*”<sup>6</sup>.

O conceito de segurança humana veio enfatizar a necessidade de segurança por parte do ser humano, sendo identificadas sete áreas fundamentais: segurança económica, segurança alimentar, segurança na saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política. Não se pretendendo aqui desenvolver, aprofundadamente, as sete componentes da segurança humana, referidas anteriormente, podemos dizer que as mesmas se dividem em duas áreas fundamentais: a segurança contra ameaças crónicas, como a fome, as doenças e a repressão (por parte de Estados ou regime em vigor) e por outro lado a segurança contra interrupções súbitas e prejudiciais nos padrões de vida diária dos cidadãos. A Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana<sup>7</sup> refere ainda que este conceito se baseia na proteção das liberdades fundamentais... protegendo as pessoas de ameaças e situações críticas e persistentes. (Shepherd, 2013)

Parece, deste modo, consensual, que é cada vez mais importante prosseguir políticas de segurança que se afastem das preocupações tradicionais e focalizadas nos conflitos armados, uma vez que constituem uma crítica inerente às conceções realistas de práticas de segurança. De uma forma ainda mais simples, a Segurança Nacional era vista como um fim em si mesmo em vez de um meio para atingir um fim, sendo esta uma das vertentes do novo paradigma da segurança.

---

<sup>6</sup> Capítulo 2 do Human Development Program, United Nations Development Program, New York, 1994

<sup>7</sup> Relatório “Human Security Now”, Nova York, 2003

Este quadro conceptual da segurança, seguindo o pensamento da *escola* de Barry Buzan, centrado numa “visão societal da segurança” (Lourenço, 2014) estrutura-se com base em três ideias principais: Uma sociedade é definida pela sua identidade; a identidade é definida em termos culturais; o estado da segurança societal refere-se às condições de reprodução autónoma das identidades societais.

A União Europeia, prossequindo as preocupações levantadas pela Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana, em que esta é considerada multidimensional e holística, e de acordo com o atrás exposto, preocupa-se hoje com a garantia da liberdade dos seus cidadãos e, paralelamente, assegurar a sua segurança nos múltiplos domínios do seu conceito. A questão da identidade e cultura, intrinsecamente relacionadas com a segurança, tal como atrás mencionado, é também prosseguida pela UE com vista ao desenvolvimento de políticas de segurança aceites por todos os EM.

As consequências da globalização, de que a integração europeia é testemunha e íntima parceira, levaram a que grande parte das ameaças tivesse agora a sua génese no exterior das fronteiras, obrigando os Estados a cooperar entre si numa busca de solução no combate a esses mesmos fenómenos que abalam a segurança dos cidadãos europeus. Este fenómeno levou a que os Estados aumentassem a interdependência entre si, na medida em que as consequências desses mesmos fenómenos vão afetar todos, e não cada um de forma independente, esbatendo o significado da distância e a distinção entre o que é interno e o que é externo, colocando em causa as tradicionais distinções entre segurança e defesa e entre segurança interna e segurança externa, reclamando por uma “nova” segurança. (Teixeira, et al., 2006)

A tese tradicional da separação entre segurança interna e segurança externa cede passo a um conceito integrado que faz apelo aos princípios da complementaridade e da interdependência entre todas as componentes do sistema de segurança. (Lourenço, et al., 2015)

A Europa prossegue este conceito e preocupa-se com a segurança tanto na sua dimensão externa (no âmbito territorial, no âmbito das pessoas e do poder), e com a segurança interna (de proteção e pessoas e bens, ordem pública, prevenção e interrupção de atividades criminosas juridicamente censuráveis), sendo a segurança, no seu todo, percecionada como um fator de estabilidade política, desenvolvimento económico e de coesão social.

A segurança, como se viu anteriormente, deixa assim de ser uma responsabilidade própria dos Estados, mas sim coletiva, no caso da UE ainda mais significativa com os consecutivos alargamentos do seu espaço interno, onde novos atores assumem um papel central no garante dessa segurança, atuando de forma subsidiária e complementar à atividade dos próprios EM.

Este paradigma da segurança, que aqui se vem abordando, remete então para uma ideia de nova *governance*, quer por parte dos Estados mas, e no quadro dos fenómenos que contribuem para a insegurança na Europa, principalmente por parte da própria União Europeia, através dos seus diversos mecanismos, que tem desenvolvido nos últimos anos, e da crescente solicitação dos seus cidadãos para uma melhor segurança, que garanta as suas liberdades dentro do espaço interno, através do reforço da cooperação entre os diferentes agentes da segurança. Esta demanda remete também para o conceito de *multi-level governance*, abordado no estudo sobre a reforma do conceito de segurança interna em Portugal, no ano de 2006, que refere que a segurança é produzida e fornecida em níveis

horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados (Teixeira, et al., 2006).

Pode-se então dizer que, no quadro internacional e, especificamente no panorama da organização internacional do antigo continente, a UE encontra um novo paradigma no âmbito da segurança pois assume um papel central e decisivo enquanto reguladora, dinamizadora e também de conceção dessa mesma segurança dos seus membros. Parece importante realçar aqui o aspeto regulador no tocante à definição de competências e procedimentos dos vários atores intervenientes na segurança europeia, tema que será desenvolvido mais à frente neste trabalho.

Este cenário atual, condicionado pelos processos associados à globalização, exige no seu dia-a-dia constantes reformas, nomeadamente, no que concerne à qualidade de vida dos cidadãos e, especificamente nas questões de segurança, onde o conhecimento, sua partilha e circulação, se assumem como principal ingrediente deste processo. A informação é o ponto de partida para a estruturação do conhecimento e, em grande parte para o sucesso na intervenção ao nível da segurança, sendo importante a sua disseminação concertada entre todos os atores envolvidos.

O grande debate da segurança europeia, para os próximos anos, será realizado especialmente no plano político trazendo para a agenda a realização progressiva do processo de integração, cada vez mais inevitável. No âmbito da segurança, uma das áreas que será crucial prende-se com a definição e supervisão de modelos de formação aplicados às várias agências de aplicação da lei na União e que sejam universalmente aceites e assumidos por todos.

O reforço e aprofundamento da cooperação policial europeia assumem aqui um papel facilitador e instrumento indispensável na harmonia entre os Estados-

Membros e no controlo da mobilidade dentro do espaço europeu com vista ao garante da qualidade de vida dos seus cidadãos e, concomitantemente, do sucesso da integração europeia.

Esta complexidade de conceitos e mudanças sociais, transversal aos vários Estados, vem alterar a perceção, não só da criminalidade e da forma de a combater eficazmente, mas também influenciar as próprias autoridades que aplicam a lei nos seus diferentes domínios.

A resposta à reconceptualização<sup>8</sup> da segurança tem de ser concertada, ela deve ser alargada e aprofundada, para lá das dimensões tradicionais de forma suficientemente abrangente e flexível, mas sem ser indiscriminada em termos do seu conteúdo, ameaças/riscos e instrumentos de segurança. (Mendes & Coutinho, 2014)

Um desses importantes instrumentos, ao dispor da União Europeia é a sua Estratégia concertada para fazer face aos fenómenos que põem em causa o projeto europeu e a segurança dos seus cidadãos surgindo, portanto, a necessidade de uma estratégia europeia de segurança e, mais concretamente, de uma Estratégia Europeia de Segurança Interna onde se inclua a dimensão externa da segurança interna da UE.

---

<sup>8</sup> O estudo “Segurança Horizonte 2025: um conceito estratégico de segurança interna” (Lourenço, et al., 2015) apesar de ser direccionado para uma possível reestruturação do sistema de segurança interna em Portugal, e ter sido lançado já no decurso do desenvolvimento deste trabalho, constitui uma das principais luzes orientadores no âmbito do desenvolvimento do atual conceito de segurança, nomeadamente da segurança interna da UE. Destacam-se aqui os princípios orientadores da Política de Segurança Interna explicados no Estudo e que também estão presentes neste trabalho: Enfoque nas pessoas; Coordenação; Cooperação; Complementaridade; Prevenção; Interdependência positiva e Resiliência (para a consolidação destes e outros conceitos deve ser lido o estudo mencionado do GRESI).

## **2. A Estratégia Europeia de Segurança Interna e as novas exigências**

Com o impulso de Tampere, as questões de justiça e assuntos internos, eleitas como um dos grandes objetivos de estratégia política no Tratado de Amesterdão<sup>9</sup>, conheceram importantes avanços ao nível normativo e institucionais, no entanto, as maiores realizações foram motivadas, melhor dizendo, reforçadas, pelos atentados de 11 de setembro de 2001.

Na ressaca dos atentados de Nova Iorque e Washington, as lideranças europeias perceberam a imperatividade da construção de uma verdadeira política de segurança europeia, perceptível e comungada pelos cidadãos europeus, seus primeiros destinatários. Não muito tempo depois, os atentados de Madrid (11MAR04) e Londres (07JUL05) tornaram a evidenciar que nenhum país estava a salvo da ameaça terrorista e que a única estratégia possível para lhe fazer face era a ação conjunta. (Pedroso, 2012)

Um importante marco, no âmbito do desenvolvimento da política externa e de segurança da UE foi a Estratégia Europeia de Segurança, aprovada em 2003, mas que visava, essencialmente, chegar a um acordo sobre ações concertadas da UE em matéria das ameaças externas, deixando as internas sob a esfera de cada um dos EM. Passados cinco anos, em 2008, Javier Solana, enquanto Secretário-geral do Conselho e alto-representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, apresentava um relatório sobre a execução dessa Estratégia, em associação com a Comissão Europeia. O relatório intitulado “Garantir a segurança num mundo em mudança” (Europeia, 2009) pretendeu essencialmente reforçar a Estratégia de 2003 e melhorar os meios da sua execução em relação à proliferação

---

<sup>9</sup> O Tratado de Amesterdão entrou em vigor a 1 de Maio de 1999 e criou o espaço de liberdade, segurança e justiça, vindo também regulamentar a cooperação reforçada, favorecendo e reforçando a integração de novos EM.



das armas de destruição maciça, terrorismo e criminalidade organizada, conflitos regionais, fracasso dos Estados, e um maior empenhamento em relação aos vizinhos da UE, focando ainda a segurança energética e alterações climáticas. Terminando com o reforço da ideia que “a UE tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para a contenção das ameaças como para a realização das oportunidades” verifica-se um forte empenhamento da União em garantir a segurança aos seus cidadãos, mas ainda num plano vincadamente externo.

Com a assinatura do Tratado de Lisboa, a 13 de dezembro de 2007, sob presidência portuguesa, parece ter surgido a ideia de um conceito alargado de segurança que, para além de integrar a anterior estratégia de segurança (de âmbito externo) pressupõe complementá-la com uma estratégia de segurança interna<sup>10</sup> da união que engloba também a sua dimensão externa.

Apesar da existência de algumas instituições que tratavam os assuntos no âmbito do espaço de liberdade segurança e justiça da UE como a Europol, Eurojust, Agência para os Direitos Fundamentais, a Frontex e a Cefpol, faltava a sua consolidação enquanto agências da União para uma mais concertada ação nos respetivos campos de atividade. Neste âmbito, e considerando a já implementação do Espaço Schengen, surgiu a Estratégia Europeia de Segurança Interna, cabendo ao Conselho Europeu a sua definição de acordo com o art.º 68<sup>11</sup> do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE ou Tratado de Lisboa).

---

<sup>10</sup> Importa relembrar, de acordo com o estudo “Segurança Horizonte 2025: um conceito estratégico de segurança interna” que existem quatro marcos incontornáveis que influenciaram a esta reconceptualização da segurança interna que levou a criação da estratégia de segurança interna da UE: o Relatório de Alain Peyrefitte (1977); o fim da Guerra-Fria (1989) que desterritorializou a segurança; a Convenção das Nações Unidas para o crime organizado transnacional (2000); e os ataques às Torres Gémeas (2001), que criou a convicção de que as ameaças externas também podem afetar seriamente a segurança interna. (Lourenço, et al., 2015)

<sup>11</sup> O art.º 68 do TFUE estabelece que “O Conselho Europeu define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça.”

Paralelamente a este processo, o Conselho Europeu aprovou o Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, definindo prioridades estratégicas, para o período 2010-2014, com o objetivo de melhorar a coerência entre as diferentes políticas sectoriais e intensificar a cooperação com os países parceiros. Entre as prioridades políticas aqui estabelecidas estava o desenvolvimento de uma estratégia de segurança interna para a União. Esta Estratégia teve como objetivo melhorar a segurança na União e proteger as vidas e a segurança dos cidadãos europeus bem como combater o crime organizado, terrorismo e outras ameaças. A Estratégia de Segurança Interna tem ainda como objetivo reforçar a cooperação entre todos os que aplicam a lei, gestão de fronteiras, gestão de desastres no âmbito da proteção civil bem como de cooperação ao nível judicial com vista a tornar a Europa mais segura. (Europeu, 2010) é ainda reforçada a ideia que, para cumprimento deste desiderato, a União Europeia necessita ainda de fomentar a solidariedade entre os Estados-Membros fazendo uso do artigo n.º 222<sup>12</sup> do Tratado de Lisboa.

O Programa de Estocolmo define também uma série de linhas orientadoras com vista à execução prática e abrangente da Estratégia de Segurança Interna da UE, nomeadamente, uma divisão de tarefas entre os EM, refletindo uma visão partilhada dos desafios que se colocam atualmente; o respeito pelos direitos fundamentais; solidariedade; uma abordagem pró-ativa baseada nas informações; uma abordagem horizontal e multidisciplinar em relação às catástrofes e outras crises mais complexas; cooperação reforçada entre as agências da União; maior incidência em ações preventivas; estimula iniciativas regionais e ainda de sensibilizar os cidadãos para o trabalho desenvolvido pela Comissão na sua proteção.

---

<sup>12</sup> Cláusula de solidariedade

Tendo sido aprovada pelo Conselho Europeu a 25 e 26 de Março de 2010, a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia prevê essencialmente o seguinte conteúdo:

1. Revê e analisa as ameaças comuns como o terrorismo, crime sério e organizado, cibercrime, crime transnacional, desastres naturais ou causados pelo homem;
2. Revê o desenvolvimento de instrumentos com vista a facilitar a cooperação no espaço de justiça e assuntos internos (análises de situação e de cenários risco, mecanismos de resposta, a criação de instituições como a Europol, Eurojust, Frontex e um coordenador de anti-terrorismo, o mandato de detenção europeu e várias bases de dados);
3. Descreve os princípios e valores sob os quais se baseia como os direitos fundamentais, o princípio do estado de direito, privacidade, transparência, diálogo, confiança mútua e solidariedade;
4. Recorre à ação estratégica baseada numa abordagem holística e proactiva da segurança interna baseada na informação, cooperação judicial em matéria criminal, gestão integrada de fronteiras, inovação e cooperação com entidades terceiras à UE;
5. Descrimina novas abordagens conceptuais da segurança interna, pois considera que deve ser ampla e completa e “que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto direto na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo as catástrofes naturais e as provocadas pelo homem.” (Europeia, 2010)
6. Estabelece ainda os elementos essenciais a um verdadeiro modelo de segurança Europeia, são eles: os instrumentos comuns, vontade, cooperação e

solidariedade e a concretização de visões e ações partilhadas sobre as raízes das causas da insegurança na União;

7. Realça o papel do COSI<sup>13</sup> (Comité Permanente de Segurança Interna), com obrigações de reportar, sobre a implementação da Estratégia, sendo uma unidade integrada que deve agilizar as operações e a cooperação no âmbito JAI mas sem trazer qualquer reforço às suas competências.

Os princípios e valores expressos na Estratégia, e destacados anteriormente, levaram à definição de dez linhas de ação para garantir a segurança interna da União, de onde destacamos a “Aposta na inovação e na formação” onde se realça a necessidade de uma abordagem estratégica da formação na europa. Pretendendo-se, deste modo, “estabelecer serviços policiais, judiciais e de controlo de fronteiras dotadas de tecnologia avançada e na vanguarda da especialização, bem como para permitir que a formação policial europeia dê um grande passo em frente para se converter num importante veículo de promoção de uma cultura comum entre as polícias europeias e facilitar a cooperação transnacional.

Para que tal aconteça, será também necessário incluir os aspetos europeus nos currículos nacionais de formação, devendo ainda ser desenvolvidos programas de intercâmbio baseados no modelo Erasmus. Neste sentido, contar com profissionais europeus altamente formados que partilhem uma cultura similar é uma mais-valia para competir numa sociedade global, e também no domínio da segurança. As agências e órgãos europeus, especialmente a CEPOL, deverão desempenhar um papel importante.” (Conselho, 2010)

---

<sup>13</sup> Estabelecido no artigo 71.º do Tratado de Lisboa

Em Novembro de 2010, através de uma comunicação, a Comissão estabeleceu ainda as prioridades e a forma de implementação da Estratégia através das “Cinco etapas para uma Europa mais segura”<sup>14</sup>. Foram elas: identificar e dismantelar as redes internacionais de criminalidade; prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; Reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço; Reforçar a segurança através da gestão das fronteiras e Reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e às catástrofes. Estas foram as prioridades delineadas para os quatro anos da vigência da Estratégia enfatizando a importância dos esforços conjuntos que os EM terão que desenvolver interna e externamente à UE.

Decorrentes do previsto no Programa de Estocolmo, onde se previa que o COSI verificasse a aplicação efetiva da Estratégia de Segurança Interna, foram produzidos, desde 2011, três relatórios sobre essa mesma execução. O primeiro em 2011<sup>15</sup>, o segundo em 2013<sup>16</sup> e o último em 2014<sup>17</sup>. Importa realçar aqui os aspetos que consideramos mais relevantes no desenvolvimento e nas recomendações efetuadas, durante os quatro anos de implementação da Estratégia (Europeia, 2014), e tendo em conta os cinco objetivos estratégicos propostos pela mesma.

Verifica-se assim, que para se fazer face a problemas de segurança cada vez mais complexos é necessário uma abordagem integrada e pluridisciplinar quer ao nível político quer operacional. De destacar o desenvolvimento de um ciclo político da União para a criminalidade grave e organizada (com base nas prioridades<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Bruxelas, 22.11.2010 COM(2010) 673 final

<sup>15</sup> COM(2011) 790

<sup>16</sup> COM(2013) 179

<sup>17</sup> COM(2014) 365

<sup>18</sup> “Conclusões do Conselho de 6 e 7 de Junho de 2013: Em síntese, as prioridades da UE para o período de 2014-2017 incidem nos seguintes temas: 1) imigração ilegal/irregular; 2) tráfico de seres humanos; 3) contrafação de produtos, com violação das regulamentações sanitárias, de segurança e alimentares, e

acordadas por todos os EM e no relatório da Europol sobre a avaliação da ameaça da criminalidade organizada e grave – SOCTA<sup>19</sup>), o reforço das competências das agências europeias JAI, novos quadros de ação emergiram para o combate a fenómenos específicos como a estratégia de luta contra a droga para 2013-2020, reforço das políticas contra o tráfico de seres humanos, mecanismos de comunicação e avaliação da corrupção à escala europeia<sup>20</sup>. Registaram-se aumentos consideráveis ao nível da troca de informações policiais entre EM, inúmeras iniciativas no combate ao terrorismo e radicalização, foi criada a estratégia da UE para a cibersegurança<sup>21</sup> e o centro europeu da cibercriminalidade e, em conjunto com os Estados Unidos da América foi criada uma aliança contra os abusos sexuais de crianças. No tocante à gestão das fronteiras da UE de realçar a entrada em vigor do sistema Eurosur<sup>22</sup>, nova legislação Schengen<sup>23</sup> e a entrada em vigor do próprio Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II<sup>24</sup>), bem como o sistema de informação sobre vistos<sup>25</sup>. Ainda no âmbito da resistência às catástrofes e crises foi crucial a proposta conjunta<sup>26</sup> da Comissão e o EEAS sobre a aplicação da cláusula de solidariedade (art.º 222.º do Tratado de Lisboa) e da adoção do

---

produtos que não respeitam as normas; 4) fraude aos impostos especiais de consumo e fraudes intracomunitárias com recurso a operadores fictícios (MTIC); 5) produção e tráfico de drogas sintéticas; 6) tráfico de cocaína e heroína; 7) cibercriminalidade (fraudes em linha e com cartões de pagamento, exploração sexual de crianças pela Internet e ciberataques); 8) risco de armas de fogo para o cidadão e tráfico ilícito de armas de fogo; 9) crimes organizados contra o património por parte de grupos móveis”.

<sup>19</sup> Este relatório é elaborado pela Europol, com os contributos dos EM, das agências JAI e de países terceiros relevantes.

<sup>20</sup> O primeiro relatório anticorrupção foi apresentado pela Comissão em fevereiro de 2014 - COM(2014) 38

<sup>21</sup> Adotada em fevereiro de 2013 JOIN(2013) 1

<sup>22</sup> O Eurosur é um Sistema de vigilância das fronteiras da UE podendo detetar e prevenir a criminalidade transnacional. Regulamento UE n.º 1052/2013. Atualmente a Guarda Nacional Republicana possui o National Coordination Center do Eurosur em Portugal.

<sup>23</sup> Regulamento UE n.º 1053/2013; Regulamento UE n.º 1051/2013

<sup>24</sup> Regulamento CE n.º 1987/2006

<sup>25</sup> Regulamento CE n.º 767/2008

<sup>26</sup> JOIN(2012) 39

Mecanismo de Proteção Civil da UE<sup>27</sup> aumentando a capacidade de resposta da UE em caso de emergência.

No entanto, importa, nesta fase, dar ênfase a outra das questões abordadas na Estratégia de Segurança Interna da UE e analisada nos três relatórios sobre a implementação da mesma, referente à formação reforçada dos agentes responsáveis pela aplicação da lei.

Logo no primeiro relatório, em 2011, a Comissão comprometeu-se em apresentar, em 2012, uma proposta para a reforma da Europol e Cepol e, paralelamente, apresentar um programa europeu de formação<sup>28</sup>. Apesar da tentativa da fusão da Europol e Cepol ter-se revelado impraticável, uma vez que se baseava em critérios essencialmente economicistas, a concretização de um programa europeu de formação (LETS<sup>29</sup>) foi considerado essencial com vista a dotar os agentes de aplicação da lei de ferramentas e procedimentos comuns, nomeadamente no combate aos fenómenos criminais transversais aos EM da UE, como pilar essencial do reforço da cooperação transnacional. No relatório de implementação da Estratégia de Segurança Interna o LETS foi considerado uma questão transversal<sup>30</sup> tendo em vista aumentar as capacidades individuais e comuns dos agentes de aplicação da lei (tratar-se-á pormenorizadamente o LETS num capítulo mais à frente). Importante realçar ainda (e que está bem patente nas recomendações finais de implementação da Estratégia 2010-2014) o facto de ser essencial um financiamento adequado e seletivo da UE para apoiar ações destinadas ao

---

<sup>27</sup> Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho em 17 de dezembro de 2013

<sup>28</sup> First Annual Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy Brussels, 25.11.2011 COM(2011) 790 final, página 4.

<sup>29</sup> *Law Enforcement Training Scheme* (doravante faremos referência ao Programa de formação Europeu para as polícias como LETS, por ser o acrónimo reconhecido na UE para este programa ainda a ser implementado)

<sup>30</sup> Segundo relatório anual sobre a aplicação da Estratégia de Segurança Interna da UE, Anexo 1: representação gráfica das ações previstas para o período 2011-2014, Bruxelas, 10.4.2013 COM(2013) 179 final, pág. 20

intercâmbio de informações e formação, em áreas prioritárias da UE, bem como a necessidade de se criar uma cultura comum no espaço de justiça e assuntos internos, em que a formação “é essencial para atingir estes objetivos e contribuirá para reforçar e aproximar a qualidade e as normas de aplicação da lei.” (Europeia, 2014) O principal desafio colocar-se-á na implementação do LETS que se prevê chegar a todos os agentes de todas as categorias, polícias, guardas de fronteira e funcionários aduaneiros.

Estamos numa fase em que terminou a vigência do Programa de Estocolmo, bem como da Estratégia de Segurança Interna da UE sendo necessário continuar as anteriores políticas, seguindo as recomendações efetuadas e adaptando-as às novas realidades. Os fundos para os assuntos internos da UE 2014-2020 foram já aprovados, aproximadamente 7 mil milhões<sup>31</sup> de euros (só 1 800 milhões dizem respeito à implementação do Fundo para a Segurança Interna (constituído pelas duas componentes Fronteiras e vistos e Cooperação policial e instrumento de gestão de crises) e o restante ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração) sendo estes os principais instrumentos financeiros da UE para se investir no estabelecimento de uma Europa aberta e segura.

O grande objetivo é que a revisão da nova Estratégia de Segurança Interna esteja terminada no final do primeiro semestre de 2015, com base numa versão proposta pelo Conselho da UE a 19 de Novembro de 2014<sup>32</sup> onde também aqui recorda “o papel da formação contínua a diferentes níveis que visa chegar a um entendimento comum da aplicação da legislação europeia bem como garantir a promoção dos objetivos fundamentais e princípios de base da Estratégia de Segurança Interna no

---

<sup>31</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4662\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4662_pt.htm) consultado em 28 de abril de 2015.

<sup>32</sup> Projeto de conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento de uma Estratégia de Segurança Interna da União Europeia renovada, 15670/14 JAI 895, Bruxelas, 19 de novembro de 2014.



âmbito dos programas de formação nacionais, tirando o máximo partido da experiência, papel e recursos da CEPOL e das capacidades de formação desenvolvidas noutras agências JAI.” Os objetivos estratégicos parecem permanecer os mesmos, no entanto, o desafio será mais complexo com a real intenção da ligação da segurança interna com a externa, nomeadamente no reforço da cooperação com países e agências terceiras, estreitando-se a interligação entre as dimensões externas e internas ao mesmo tempo que se pretende garantir os direitos, liberdades e garantias dos seus cidadãos e concomitantemente a sua segurança.

A agenda europeia para a segurança<sup>33</sup>, recentemente apresentada pela Comissão Europeia, define uma abordagem comum para a UE e seus Estados-Membros que é abrangente, orientada para os resultados e realista, sendo uma mais-valia no apoio aos EM no garante da segurança, nas suas dimensões paralelas interna e externa. Independentemente do ênfase dado nos mecanismos referentes à troca de informação e cooperação operacional entre os EM, esta Agenda realça também que a UE apoia as ações relacionadas com a segurança através da formação, procurando uma forma estratégica de cumprir esse desiderato numa relação custo-benefício. A formação é essencial para que as diferentes autoridades possam, no “terreno” explorar as ferramentas de acordo com as diferentes situações operacionais. A Cepol, tem proporcionado essas ferramentas através das suas diferentes atividades, neste momento, seria importante a aprovação da proposta legislativa<sup>34</sup> em cima da mesa, onde a agência sairá reforçada no seu mandato para que possa preparar os polícias para uma cooperação mais eficaz e desenvolver uma cultura comum de aplicação da lei na UE.

---

<sup>33</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Agenda on Security, European Commission, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final

<sup>34</sup> COM(2014) 465 final de 16.7.2014

Numa perspetiva policial, a próxima etapa na criação de uma Europa aberta e segura deverá exigir uma estratégia mais coordenada, holística e coerente para a aplicação da legislação europeia. As forças policiais europeias têm, de certa forma, iniciado a construção de uma cultura comum de policiamento baseado em valores fundamentais partilhados, no entanto, será necessário um maior empenhamento para reforçar a cooperação existente e seguir rumo à construção de confiança e solidariedade entre os agentes das várias instituições dos EM da UE. Criar uma cultura de segurança comum na Europa não acontecerá da noite para o dia, e necessita urgentemente de ser incentivada e encorajada pelo setor político ao nível da União e compreendido por todos os EM.

Será este o tema que se irá abordar no capítulo seguinte.

### 3. Uma cultura de segurança comum na UE

O Programa de Estocolmo, no seu Cap 4.2.1 – Criar uma cultura comum – *“sublinha a necessidade de se reforçar a confiança mútua entre todos os profissionais envolvidos, a nível nacional e da União. Graças ao intercâmbio de experiências, boas práticas e à organização de exercícios e cursos de formação comuns, importará desenvolver uma verdadeira cultura policial europeia, em harmonia com o capítulo 1.2.6. (...) Para fomentar uma genuína cultura europeia no domínio judiciário e policial, é essencial intensificar a formação sobre questões relativas à União e torná-la acessível, de forma sistemática, a todas as profissões envolvidas na implementação do espaço de liberdade, segurança e justiça (...).”*

É neste contexto que se pretende desenvolver a temática em apreço, direcionando o nossa abordagem com contributos que permitam percecionar um possível caminho a percorrer, com vista ao desenvolvimento de uma cultura de segurança comum na Europa através da implementação de um programa de formação europeu para as polícias.

#### **Cultura e cultura policial**

Cultura poderá definir-se, em síntese, como a combinação de comportamentos e acontecimentos no mundo físico. Paralelamente, os desenvolvimentos da linguística, da psicologia e da análise literária ou estética concorrem para a definição de propostas que definem cultura como um sistema de saber, um sistema interior conceptual que subjaz e orienta o comportamento e os acontecimentos observáveis.

No âmbito da Antropologia Cultural, Cultura “é o conjunto complexo que inclui conhecimento, crença, arte, lei costumes e várias outras aptidões e hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (Batista, 2010).

Nesta aceção, a cultura não é um fenómeno material, não consiste em coisas, comportamentos ou emoções. É a organização destas coisas, a sua forma mental, os modelos que as pessoas têm para apreender, relacionar e interpretar as coisas. (Faria, 1992)

A cultura é constituída por um conjunto de valores pertencentes aos membros de determinado grupo, das normas que seguem e o que produzem, ou seja, é o conjunto de valores e padrões de comportamento que permitem que esse grupo de pessoas atribuam um determinado significado ao mundo. De realçar também, e que é comumente percecionado por todos, a língua como um importante fator de identidade cultural e de disparidade entre culturas. Esta, ajuda na propagação de ideias e conceitos que vão além das verdadeiras intenções e que são entendidas dessa forma se comungarem da mesma língua.

Pode-se afirmar, no âmbito da antropologia cultural, que qualquer cidadão pode aprender a fazer parte de determinada cultura, pois ela não é biológica, basta que aprenda os códigos da sociedade onde se insere, as formas de agir e de pensar.

Verifica-se também que é ao nível cultural, bem como individual e social que os grupos, bem como os indivíduos, podem ser excluídos e marginalizados com a criação dos antagonismos “nós” e “eles” perante uma determinada situação. O sentimento de pertença é então importante nesta matéria, pois tomar como certo determinado tipo de atitudes tem o seu lado positivo, na medida em que se sente integrado e seguro no todo, sem questionar toda e qualquer ação, facilitando a circulação de informação entre todos.

Mas existem cuidados que devem ser sempre tidos em conta e que se prendem com a assunção de que a “nossa” cultura é aquilo que queremos ser com valores que assumimos como certos, podendo levar ao etnocentrismo, ou seja, tendência para ver o mundo através dos limites da sua própria cultura e tentar impor um conjunto de regras e valores aos outros grupos.

A cultura de uma organização como a que caracteriza as polícias é única, é distintiva e a sua dinâmica determina também a sua eficácia e a sua perceção por parte da sociedade onde se insere. O facto de uma polícia valorizar mais a aplicação rigorosa da lei, enquanto outra poderá valorizar mais a prevenção de determinados fenómenos criminais determina a cultura partilhada pelos seus agentes ou, ainda, como acontece em vários países da europa, o facto de haverem polícias com cariz militar, permitindo-lhes um mais amplo campo de ação na área da segurança (desde a *security* ao *safety*) comungam de uma cultura organizacional e de atuação diferentes de outras polícias existentes.

Não é aqui preocupação sobre qual será mais eficaz perante determinado fenómeno criminal, ou todos os fenómenos, mas sim realçar que existem diferentes culturas policiais quer dentro de um mesmo Estado quer entre os Estados Membros da União Europeia, fazendo com que a forma como encaram a prevenção e o combate ao crime, bem como as prioridades que estabelecem, sejam também elas diferentes.

Apesar da cultura policial variar de lugar para lugar e ter-se alterado com o tempo, ela tem alguns elementos que são estáveis e universais (Newburn, 2011, p. 253).

Tem-se ainda discutido se existirá uma ou várias culturas policiais pois são essas culturas que irão influenciar ou controlar os comportamentos dos próprios polícias, nomeadamente, o seu poder discricionário (dentro dos limites legais vigentes) no momento de atuar perante determinado cenário. Parece, no entanto, que, no quadro

da União Europeia, a existência de diferentes culturas policiais, para lá dos seus fatores constrangedores ao nível da integração, poderão enriquecer e ser uma mais-valia no objetivo comum de uma cultura de segurança europeia, agregadora das diferentes abordagens existentes na União e focada no bem comum e basilar da criação do espaço de liberdade, segurança e justiça.

Os modelos tradicionais de cultura policial baseavam-se muito mais na repressão da criminalidade, acompanhando a evolução do crime, quase sempre um passo à frente dos modelos de atuação policiais, que se iam adaptando mais do que antevendo o próximo passo.

Uma cultura organizacional como a da polícia leva anos a enraizar-se e, certamente, para se alterar, havendo sempre relutância em relação à própria mudança, o que pode causar problemas à segurança no espaço onde se insere pela inercia resultante das novas exigências de mudança. As mutações poderão ocorrer internamente (através de alterações orgânicas e estatutárias) ou externamente (pela alteração do tipo e outras características do crime).

Durante muito tempo as alterações culturais das polícias ocorriam dentro do próprio país pelas exigências intranacionais hoje, verifica-se cada vez mais que as alterações exigidas e necessárias se prendem com fenómenos transnacionais, principalmente ao nível comunitário e países vizinhos, bem como das políticas desenvolvidas ao nível do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.

O novo paradigma da segurança, que se abordou anteriormente, exige também uma mudança de paradigma de cultura policial dentro da UE que já não pode depender exclusivamente de políticas internas dos EM, ou outras medidas tomadas internamente, mas sim de medidas concertadas e comungadas por todos tendo em

vista fazer face a uma Europa aberta, segura e que garanta os direitos, liberdade e garantias dos seus cidadãos.

Para uma alteração eficaz e duradoura de uma cultura comungada, se não total ao menos em relação às prioridades no combate ao crime acordadas por todos os EM, será necessário uma formação mais uniforme e que garanta a qualidade exigida pelos padrões da União, que deverá ir desde a formação inicial, à de progressão e especialização das polícias. A mudança deverá verificar-se primeiramente pelas estruturas mais elevadas das organizações policiais, mas deve incluir também todas as categorias para que seja uma verdadeira revolução cultural. Para além deste fator, exige-se cada vez mais uma formação conjunta e partilhada entre polícias de toda a União, para que partilhem experiências e congreguem esforços no sentido de alcançar uma solução ideal para fazer face a fenómenos criminais que são comuns. Só deste modo se poderá alcançar uma cultura de segurança comum e passar da teoria, em termos de aprendizagem, para os procedimentos operacionais.

Note-se, como exemplo, as patrulhas conjuntas que têm vindo a ser operacionalizadas, entre Espanha e Portugal, onde no centro de Lisboa polícias espanhóis fazem patrulhamento conjunto com portugueses, ocorrendo o mesmo em Madrid, numa ótica de partilha dos procedimentos operacionais na prevenção e combate ao crime ou, ainda, os Centros de Cooperação Policial e Aduaneiros (CCPA<sup>35</sup>) onde se concentram diversos<sup>36</sup> polícias, dos dois países, com o objetivo de uma melhor e maior troca de informação referente ao crime transnacional e apoio a atividades operacionais na prevenção e combate ao crime itinerante. Nestas

---

<sup>35</sup> Os CCPA são iniciativas regionais, dos EM da UE, como medidas compensatórias da livre circulação de pessoas após a implementação do espaço Schengen, que permitem o rápido acesso a informação de várias autoridades policiais, dos diferentes EM que fazem fronteira entre si, e que se fazem representar nesses Centros que se localizam exatamente nas fronteiras terrestres. Existem 5 CCPA na “fronteira” entre Portugal e Espanha: Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro; Caya/Elvas; Castro Marim/Ayamonte; Tuy/Valença e Quintanilha/Alcanices

<sup>36</sup> GNR, SEF, PSP, PJ, alfandega, Guardia Civil, Policia Nacional espanhola, aduana espanhola.

iniciativas regionais de cooperação policial, destacam-se também as patrulhas conjuntas transfronteiriças, no âmbito do projeto Euregio<sup>37</sup>, ente polícia alemã e holandesa, onde possuem elementos dos dois países dentro do mesmo veículo policial, a circular em áreas definidas, com vista à fiscalização de trânsito e prevenção e combate de outras atividades criminais que são detetadas ao longo da fronteira entre os dois países.

Há uns anos atrás isto seria impensável.

Veja-se outro exemplo recente, ao nível da cooperação policial em toda a UE, através da “*Operação Arquimedes*” que teve lugar em setembro de 2014, coordenada pela Europol e com a cooperação da Frontex e Interpol, onde participaram autoridades policiais de 34 países, da UE e países terceiros, com o objetivo de combater a criminalidade grave e o desmantelamento de redes criminosas, resultando em mais de mil detenções em toda a Europa, para além da apreensão de diversos produtos resultantes das práticas criminais.

Ou, ainda mais recente, em Fevereiro de 2015, a “*Operação Rubly*”, também coordenada pela Europol através do seu Centro para o Cibercrime (EC3), e com a cooperação de investigadores da Alemanha, Itália, Holanda e Reino Unido (que liderou a Operação) bem como parceiros da indústria privada, com vista ao combate ao cibercrime, tendo sido fechados os servidores “*Ramnit botnet*” que infetaram mais de 3,2 milhões de computadores em todo o mundo.

Poder-se-ia partilhar aqui muitos outros exemplos de diferentes iniciativas, quer ao nível da cooperação regional ou mesmo europeia, que se têm desenvolvido devido aos novos fenómenos criminais que não podem ser resolvidos por um único EM ou força policial isolados. No entanto, só com os anteriormente descritos, pode-se ficar

---

<sup>37</sup> <http://www.euregio.eu/en> este projeto engloba diferentes parceiros entre polícias e municípios, sendo co-financiado pela UE através do INTERREG.



com a ideia da real necessidade de uma cultura de segurança comum, desenvolvida entre todos os atores que têm responsabilidades nesta área, com o objetivo de melhorar e facilitar a qualidade da ação policial.

As boas práticas resultantes destas iniciativas são cruciais com vista ao desenvolvimento de futuras operações policiais conjuntas mais eficazes e de acordo com procedimentos uniformes em toda a Europa.

Nestas e noutras áreas, no âmbito da atividade policial, só se alcança a eficácia desejada com formação uniforme, padrão, conseguindo-se, concomitantemente, uma maior confiança entre as próprias polícias e no próprio “estado de direito” como um dos princípios matriciais da União.

Para este desiderato, parece que é essencial a existência de uma coordenação central que garanta os aspetos que têm de ser comuns na formação das diversas polícias com vista à padronização de práticas que sustentem a confiança entre todos e eficiência/eficácia no garante da segurança europeia.

Qualquer estratégia que seja delineada pode não ser suficiente se não houver um trabalho prévio e contínuo de desenvolvimento de cultura organizacional que permita perceções idênticas da implementação da estratégia no dia-a-dia.

Pode-se aqui realçar, como exemplo, a atual e premente necessidade de uma cada vez maior troca de informação, de qualidade e em tempo útil, entre as várias polícias o que nem sempre se resolve com tecnologia de ponta. É reconhecido que o aumento de confiança entre essas mesmas polícias desempenha um papel importante na facilitação da partilha de informação, e neste campo a formação pode ser um fator chave. As lacunas existentes na consciencialização de todos os polícias, não se conseguem colmatar somente com alterações estruturais, estatutárias ou de novo equipamento ou ainda com aumentos de salários mas sim

com uma formação eficaz, de qualidade, orientada para as prioridades estabelecidas de acordo com análises de informação sobre a evolução da criminalidade.

Não se pretende, no entanto, defender que as diferentes polícias deverão sacrificar a sua forma tradicional de combater a criminalidade, dentro da sua esfera primária de atuação, em detrimento dos objetivos coletivos. Deverá haver sim uma congregação de esforços no sentido de um modelo de policiamento centrado nas informações (que hoje em dia não pode ser limitado ao seu país) numa estreita relação não só com a comunidade local mas, também, com autoridades de outros EM e agências da UE com vista a uma estratégia integrada de combate às principais ameaças do nosso espaço europeu. Isto requer uma mudança de consciências dos próprios polícias, aumento da confiança entre as diversas polícias e agências JAI, resultante, em grande parte, de uma formação coordenada ao nível central.

As relações de cooperação entre as polícias nacionais, polícias de todos os EM e agências JAI, necessárias para fazer face às novas ameaças internas, já identificadas anteriormente, só serão potenciadas, quantitativa e qualitativamente, quando ocorrer uma verdadeira mudança de cultura operacional de aplicação da lei em todas as organizações.

A necessária mudança de cultura policial não será alcançada somente com alterações legislativas.

O exercício da autoridade por parte das polícias tem vivenciado várias alterações ao longo da sua existência, desde sempre descentralizada e caminhando para uma maior centralização; de hierarquia rígida para uma promoção de autonomia nos níveis mais baixos; de um acompanhamento mais distante da comunidade para uma envolvimento mais ativa com a mesma; de uma abordagem ao problema de forma circunscrita para outra mais global, partilhada, transnacional. E não se pode

igualmente descurar que os polícias atuam cada vez mais, não apenas no interior das fronteiras nacionais ou no próprio espaço da EU mas, e com frequência cada vez maior, também fora desse espaço.

A necessidade de uma cultura europeia de segurança, assume particular importância e significado no quadro da participação de polícias em missões de gestão de crises em países terceiros. A sua participação deve ser preparada, de forma uniforme e que permita a necessária transmissão de valores, semelhantes por todos os participantes nessas missões e que constituem a herança cultural Europeia tal como expressa nos Tratados fundadores da União: democracia, liberdade, estado de direito, liberdade de expressão, direitos fundamentais, solidariedade com vista ao bem comum, igualdade, etc.

### **Cultura (de segurança) Europeia**

*“Quando as prioridades das culturas nacionais coincidem, elas complementam o desenvolvimento de uma cultura da União, mas quando as incompatibilidades emergem elas poderão levar à incoerência, deriva e paralisia<sup>38</sup>.”* (Meyer, 2006, p. 28)

É importante relembrar que o desenvolvimento de uma cultura não se processa sempre de forma idêntica, podendo-se afirmar que enquanto os Estados desenvolvem as suas culturas através de experiências históricas, a União Europeia teve de formar a sua própria através da política. (Benneyworth, 2011)

Tem sido através do desenvolvimento do projeto político e da sua identidade, onde se inclui a segurança de todos os seus cidadãos, que a UE tem tentado consolidar a sua cultura de segurança, através da vontade política mais do que pelo seu

---

<sup>38</sup> Tradução livre efetuada por nós.

desenvolvimento histórico, demonstrado por tratados caracterizados por uma linguagem cada vez mais proactiva, iniciativas políticas e desenvolvimento institucional.

Pode-se ainda aceitar que "a cultura nos proporciona uma dinâmica *"tool-kit"* a partir da qual os atores escolhem lidar com situações familiares e não familiares, e que ao mesmo tempo incorpora constantemente novos conhecimentos" (Léonard, 2012). Para além destas abordagens conceptuais, e delimitando-se o conceito em termos europeus, não se deve esquecer as palavras de Romano Prodi<sup>39</sup> na compreensão da cultura europeia: *"It is our culture that has inspire us to overcome absolutism, to reject the sanctification of the State and to develop models of balance and mutual respect between the various powers that characterize the political entity."*

Seguindo estas linhas de pensamento, a União Europeia foi fundada na base de determinados princípios, objetivos e valores, com vista a que os Estados-Membros se unam para um propósito comum, estabelecendo um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas. Este espaço pressupõe o garante da paz e segurança e a salvaguarda da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito e respeito pelos direitos fundamentais.

As polícias desempenham um papel crucial na salvaguarda destes direitos.

No entanto, esta questão é pouco clara, devido à falta de aceitação de um conjunto completo de variáveis culturais comuns, percebidas e utilizadas por todos os diferentes atores da UE. Releva-se, ainda assim, que o processo de partilha de valores comuns entre os europeus representa um exemplo positivo de transcendência, no sentido da integração supranacional, e conducente a uma

---

<sup>39</sup> Discurso de Romano Prodi's em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-03-303\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-303_en.htm)

identidade europeia. Portanto, quando se associa identidade europeia com a segurança, pode-se supor que uma cultura de segurança europeia está a mudar à medida que os próprios objetivos estratégicos europeus também mudam... (DOLGHI, 2011)

Assim, olha-se para a cultura de segurança como algo que participa na modelagem do que é valioso para nós, regulando as nossas prioridades morais, económicas e políticas, e define os limites e possibilidades para o que é importante e não importante, valioso e não valioso, que merece ser protegido ou não. (Burgess, 2010)

Salientando-se que este trabalho se concentra na segurança interna da UE e, mais especificamente, sobre o papel da formação policial uniforme na consolidação de uma cultura de segurança comum, tentar-se-á limitar esses conceitos na ideia principal e complementá-los. A intenção será verificar se um desenvolvimento de redes, baseado na “estreita coordenação e cooperação entre institutos de formação relevantes, é considerado como condição *sine qua non* para se alcançar o objetivo de criar uma cultura de segurança comum na Europa” (Calopăreanu, 2013)

Sendo esta uma prioridade, o Programa de Estocolmo, bem como a Estratégia de Segurança Interna da UE, ambas no término do seu ciclo e no início de um novo, já previam que uma cultura policial europeia genuína deve ser desenvolvida através do intercâmbio de experiências e boas práticas, bem como a organização de cursos de formação e exercícios conjuntos fomentando a cooperação transnacional.

Foi a partir do Tratado de Maastricht que tomou consciência da necessidade de uma cultura comum, de forma aberta, o que até ali só implicitamente fora tratado nas políticas comunitárias, mas também que cada um é detentor de tradições próprias, que se expressam em culturas e línguas diferentes. A mesma ideia tem sido

transposta até ao Tratado de Lisboa onde refere expressamente<sup>40</sup>: «A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.»

O projeto Europeu relembra o reconhecimento da multiplicidade de culturas europeias e, portanto, de experiências diferenciadas sobre a própria ameaça à segurança. De certa forma, as várias estratégias, com ênfase na Estratégia de Segurança Interna, tentam constituir um conjunto de medidas que consolidem a Europeização da segurança interna diferente do que temos visto para as áreas políticas e económicas, transferindo algumas atividades e competências do foro nacional para o nível Europeu. Apesar de ainda se considerar que uma ameaça à segurança a um EM pode não ser considerada ameaça<sup>41</sup> noutro EM, tem havido um esforço de trazer à colação o novo paradigma da segurança que não pode ser visto de forma isolada por cada uma das partes. Tal como já se referiu anteriormente, a ESI tenta criar a necessária uniformização de medidas para a gestão da segurança interna da UE, sob uma autoridade reguladora, o COSI, com vista ao melhoramento da coordenação, centralização e uniformização.

Partindo-se do pressuposto que existem vários fatores que fragmentam a Europa (cultura, língua, religião, economia, política, etc.), e que reduzem a velocidade no melhoramento dos três fatores atrás enunciados, aquele que poderá ser o fator mais fragmentador e ao mesmo tempo mais integrador é o da segurança da UE. A nova realidade de segurança na UE é deveras complexa sendo, por isso mesmo,

---

<sup>40</sup> Artigo 167.º (ex-artigo 151.º do TCE) do TFUE (Tratado de Lisboa)

<sup>41</sup> Não no sentido de reação à mesma, mas sim em termos de priorização da própria ameaça ou de ser considerada como tal em termos de consequência direta na insegurança dos cidadãos do próprio EM.

necessária uma renovação da cultura de segurança preservando-se os valores matriciais da UE.

A formação é uma dimensão importante na etapa de Europeização e, uma vez que a UE tem funcionado como uma plataforma de convergência de ideias e políticas entre os vários EM, é essencial caminhar no sentido de uma adaptação de formação comum das polícias dos vários EM com o reforço das redes de partilha de conhecimento. Estas redes potenciam a troca de experiências e conhecimento, bem como da identificação e interpretação de problemas comuns e soluções para os mesmos.

O projeto de integração Europeia é, e sempre foi, um projeto de segurança! Desde o início que o objetivo é assegurar a paz na Europa. Com o novo paradigma de segurança também a cultura Europeia, ou Europeização, está a sofrer adaptações onde o sentido de pertença coletivo é cada vez mais sentido sempre que falamos de segurança num espaço aberto como a UE.

Neste domínio as polícias dão um contributo precioso para o garante da segurança interna da UE sendo, no entanto, necessário percorrer um caminho que leve a uma completa cultura Europeia de segurança, perfeccionada por todos de igual forma, onde a formação se assume como uma ferramenta crucial.

### **As necessidades de formação e o Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS)**

Para uma eficiente cooperação policial transfronteiriça por parte dos elementos das forças e serviços de segurança da UE é essencial que os mesmos possuam conhecimentos (mesmo que não sejam profundos) sobre o contexto da segurança interna da União e quais os instrumentos que estão ao seu dispor. A necessária e constante criação de estruturas, mecanismos e ferramentas comunitárias para o

garante de um espaço de liberdade, segurança e justiça na europa não é suficiente se não forem minimamente conhecidos, e compreendido o seu funcionamento e utilidade. É, portanto, essencial dar a conhecer, de forma sólida, entre outros, as agências JAI como a Cepol<sup>42</sup>, a Europol<sup>43</sup>, a Eurojust<sup>44</sup>, a Frontex<sup>45</sup>, a FRA<sup>46</sup>, a eulisa<sup>47</sup>, a EASO<sup>48</sup>, a EMCDDA<sup>49</sup>, e exterior à UE a Interpol<sup>50</sup>, (nomeadamente quais como funcionam os seus pontos de contacto nacionais), ou mesmo os instrumentos de intercâmbio de informações, como as decisões no âmbito do acordo de Prüm<sup>51</sup>, a utilidade dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, os mecanismos de cooperação para organização de grandes eventos com dimensão internacionais, SIS II<sup>52</sup>, EIS<sup>53</sup>, SIENA<sup>54</sup>, Interpol *global police communications system*<sup>55</sup>, ECRIS<sup>56</sup>, VIS<sup>57</sup>, Eurodac<sup>58</sup>, CIS<sup>59</sup>, FADO<sup>60</sup>, PRADO<sup>61</sup> e a Decisão Quadro Sueca<sup>62</sup>, entre outros.

---

<sup>42</sup> Academia Europeia de Polícia (<https://www.cepol.europa.eu/>)

<sup>43</sup> Agência Europeia de Polícia (<https://www.europol.europa.eu/>)

<sup>44</sup> Unidade de Cooperação Judicial da União Europeia (<http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>)

<sup>45</sup> Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas (<http://frontex.europa.eu/>)

<sup>46</sup> Agência para os Direitos Fundamentais da UE (<http://fra.europa.eu/en>)

<sup>47</sup> Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (<http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>)

<sup>48</sup> Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (<https://easo.europa.eu/>)

<sup>49</sup> Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (<https://easo.europa.eu/>)

<sup>50</sup> Organização Internacional de Polícia Criminal (<http://www.interpol.int/>)

<sup>51</sup> Este Acordo visa aprofundar a cooperação policial transfronteira nomeadamente nos domínios da luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e a imigração ilegal e lança as bases para uma cooperação avançada entre Estados-Membros da União Europeia que desejam intensificar certos aspetos da cooperação policial. Abrange, nomeadamente, perfis de ADN, dados dactiloscópicos, outros dados pessoais com aqueles relacionados, e dados relativos aos registos de matrícula de veículos. Portugal não está vinculado ao acordo, tem estatuto de observador desde 2006.

<sup>52</sup> Sistema de Informações Schengen segunda geração

<sup>53</sup> Europol Information System

<sup>54</sup> Europol secure information Exchange network application

<sup>55</sup> Onde se inclui uma base de dados de ADN, impressões digitais e de documentos de viagem roubados ou perdidos

<sup>56</sup> European criminal Records Index System

<sup>57</sup> Visa Information System

<sup>58</sup> European Dactyloscopic Database

<sup>59</sup> Customs Information System

<sup>60</sup> False and authentic documents online

<sup>61</sup> Public register of authentic travel and identity documents online

<sup>62</sup> Decisão-quadro 2006/960/JAI do Conselho relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia



Só através do pleno conhecimento destas realidades e a compreensão da sua abrangência, por parte de todas as polícias, se poderá alcançar a confiança mútua e garantir a cooperação necessária ao nível bilateral ou multilateral.

A criminalidade aproveita-se das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada, tais como as comunicações de alta velocidade, a elevada mobilidade e as operações financeiras instantâneas. No espaço europeu, e acompanhando a evolução dessa criminalidade, são identificadas prioridades de ação contra as ameaças comuns aos EM, como o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiras, a violência em si mesma e as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem (Conselho, 2010, p. 13) dando ainda ser adicionado como prioridades o cibercrime, a segurança de fronteiras e a gestão de crises. Sendo estas prioridades reavaliadas periodicamente, de quatro em quatro anos, seguindo as recomendações do relatório<sup>63</sup> estratégico da Europol, sobre a avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave (SOCTA 2013), conclui-se que a criminalidade grave e organizada é um fenómeno cada vez mais dinâmico e complexo, continuando a ser uma grave ameaça para a segurança e a prosperidade da União Europeia. O estudo da Europol SOCTA 2013 refere ainda, para além de outras formas de crime, a investigação da Comissão Europeia, sobre a cibercriminalidade, segundo a qual 8 % dos utilizadores da Internet na UE foi vítima da usurpação de identidade e 12 % foi vítima de alguma forma de fraude em linha. Além disso, milhões de agregados familiares são afetados por *software* mal-intencionado,

---

<sup>63</sup> O SOCTA é o documento de partida para o Policy Cycle da UE. Neste documento a Europol disponibiliza resultados analíticos que servirão para se estabelecer prioridades políticas, objetivos estratégicos e planos de ação operacionais. Este documento identifica e analisa as ameaças à UE e as vulnerabilidades e oportunidades para o crime. Estas recomendações terão a duração de quatro anos.

enquanto o volume geral da fraude de serviços bancários relacionada com a cibercriminalidade tem vindo a aumentar todos os anos.

Assume, neste âmbito, particular relevância a formação especializada dos polícias, de forma coerente e concertada entre todos os EM.

Se for focada a dimensão externa de segurança da UE, percebe-se que é também essencial continuar a desenvolver as capacidades de países terceiros, proporcionando o seu desenvolvimento e estabilidade, nomeadamente em relação às estruturas das suas polícias. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é quem coordena todas as missões civis em países terceiros, sendo de realçar que a UE tem vindo a preparar-se e a executar missões desde aconselhamento, assistência e formação até missões de substituição da polícia local ou reforço da mesma. Neste âmbito, os EM comprometeram-se, desde 2003, a garantir até 5000 polícias para estas missões onde cerca de 1400 poderão ser projetados em 30 dias<sup>64</sup>. Sucessivamente os EM também participam na política externa da UE mas bilateralmente, com países terceiros, ajudando-os no reforço das suas capacidades de gestão da sua segurança interna e, claro, assistindo a UE de acordo com os seus interesses nesses territórios, como por exemplo, nas democracias emergentes do norte de África, salvaguardando possíveis problemas no controlo fronteiriço da UE. Não há qualquer dúvida que muito tem sido feito na área da cooperação policial na UE, especificamente na área da formação, quer ao nível bilateral, quer regional e internacional. No entanto, verifica-se que existem lacunas entre a formação que está a ser dada atualmente e as reais necessidades das polícias dos EM. Está claramente identificada a necessidade de formação adicional em áreas relacionadas com a própria União, nomeadamente, em quatro grandes blocos: formação básica (inicial

---

<sup>64</sup> [http://eeas.europa.eu/csdp/civilian-crisis-management/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/civilian-crisis-management/index_en.htm)

e promocional); formação em cooperação regional e bilateral; formação especializada e formação de polícias dos EM para atuação, em missões da UE, em países terceiros. (CEPOL, 2012)

Nas conclusões retiradas pela CEPOL<sup>65</sup>, através de um questionário submetido a todas as agências da aplicação da lei e outras organizações e agências europeias e internacionais ligadas à segurança, são identificadas vulnerabilidades respeitantes a falta de material de formação relacionado com as políticas de segurança da UE; formação em tópicos transfronteiriços; organização de mais cursos ao nível da UE e acessível a mais pessoas; formação de formadores e a possibilidade de deslocação de formadores da UE aos EM e um maior fomento dos programas de troca de polícias (semelhante ao Programa Erasmus universitário) ao nível regional por forma a aumentar a partilha de boas práticas na UE e a confiança no relacionamento entre as mesmas. Nesta última área note-se, como exemplo, o importante passo desenvolvido com a criação e implementação das equipas de investigação conjuntas<sup>66</sup> que só são possíveis de ter sucesso com uma formação uniforme, cultura de segurança partilhada com base na confiança entre os membros da equipa, para alcançarem os resultados desejáveis.

Naquele levantamento efetuado pela Cepol, foram também abordadas necessidades mais específicas na formação dos polícias dos EM relacionadas com criminalidade financeira, branqueamento de capitais e tráfico de seres humanos e de droga bem como ao nível da língua. Por ser a língua mais comumente utilizada na cooperação transfronteiriça, o desenvolvimento de competências linguísticas em inglês, por

---

<sup>65</sup> Mapping of law enforcement training in the european union - final report, 2012

<sup>66</sup> As Equipas de Investigação Conjuntas são constituídas quando no âmbito das investigações de um Estado-Membro sobre infrações penais, houver necessidade de realizar investigações difíceis e complexas com implicações noutros Estados-Membros ou, vários Estados-Membros realizarem investigações sobre infrações penais cuja natureza torne indispensável uma ação coordenada e concertada nos Estados-Membros envolvidos (Manual da Equipa de Investigação Conjunta, Conselho da UE, 15790/1/11 REV1, Bruxelas, 4Nov2011).

parte dos polícias, é essencial com vista a um melhor entendimento e a uma maior eficácia.

Ao nível das missões civis fora da UE, verifica-se que é essencial que o pessoal destacado receba uma formação homogénea e com base nos mesmos padrões. Existem algumas diferenças na preparação desse pessoal, o que se reflete depois no nível do trabalho desenvolvido nos outros países, não indo ao encontro da verdadeira dimensão europeia que se pretende atingir.

De uma forma geral verifica-se que os agentes de aplicação da lei não estão preparados de forma adequada para lidar com o crime transfronteiriço, na UE, e que existem vários níveis de qualificação dos mesmos quando são destacados para missões externas à UE. A UE carece assim, de um quadro de qualidade transparente para os formadores que trabalham ao nível da UE e de um processo sistemático de identificação e satisfação das necessidades de formação estratégicas, que estão em constante evolução. (COMISSÃO, 2013)

Apesar de estarmos em tempos de contenção financeira, era desejável que os programas de formação fossem disponibilizados a todas as categorias de agentes de aplicação da lei<sup>67</sup>, permitindo alcançar o desejado desiderato de uniformização de procedimentos através da formação comum na UE.

Foi neste panorama que a Comissão Europeia propôs, em 2013, o estabelecimento de um Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS<sup>68</sup>).

---

<sup>67</sup> Atualmente a formação ao nível da UE é maioritariamente dirigida a altos funcionários das agências de aplicação da lei, havendo pouca incidência no treino a agentes dos baixos graus da hierarquia.

<sup>68</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à instituição de um programa europeu de formação policial, Bruxelas, 2013.

### **Um Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS)**

O LETS pretende identificar e colmatar lacunas existentes na formação das polícias europeias em questões relacionadas com o combate ao crime transfronteiriço, apoiando e coordenando a implementação da formação através da rede de escolas/academias/institutos de polícia dos EM e outros Centros de Formação de Excelência neste âmbito. Prevê ainda que se aplique não só a todos os agentes que têm funções coercivas de aplicação da lei, mas também, caso se justifique, a outros funcionários dos Estados, como os magistrados do Ministério Público<sup>69</sup>.

O seu objetivo é conseguir ser implementado até aos mais baixos escalões da hierarquia das polícias, reforçar e melhorar a formação já realizada pelos EM e UE, sendo implementado através das mais modernas ferramentas de aprendizagem e de programas de intercâmbio de policial.

Devido à rejeição da fusão e outros cenários<sup>70</sup> que previam a co-localização da Europol e da Cepol, e à consequente falta de orçamento e à recente alteração de localização<sup>71</sup> da agência Cepol (sendo esta a principal dinamizadora do projeto), a implementação do LETS tem sido adiada.

Com a aprovação do novo regulamento CEPOL são atribuídas duas tarefas importantes: em primeiro lugar, dar formação relevante ao nível da UE e fomento de intercâmbios de polícias e, em segundo, coordenar a implantação do LETS através da realização de avaliações de necessidades de formação e assegurando quadro comum de qualidade para a formação dos polícias.

---

<sup>69</sup> Vem assim complementar a política da UE no âmbito da formação judiciária – “Gerar Confiança numa Justiça à escala da UE – Uma Nova Dimensão para a Formação Judiciária Europeia”, COM (2011) 551 final.

<sup>70</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA

<sup>71</sup> Regulamento (UE) n.º 543/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que altera a Decisão 2005/681/JAI do Conselho que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP).

A ideia por detrás do LETS é apoiar as autoridades policiais dos EM a trabalhar melhor, de forma mais eficaz e contribuir para um melhor entendimento de atuação no espaço JAI da UE. O objetivo do LETS foi apresentar uma abordagem política coordenada e assegurar uma formação de alta qualidade de agentes da lei, em todos os escalões, a fim de aumentar o seu conhecimento geral e específico sobre o policiamento transfronteiriço.

O LETS define quatro áreas de intervenção prioritárias ao nível da União Europeia em termos de complemento das atividades formativas já desenvolvida pelos EM.

### **Componentes do LETS**

O LETS aborda quatro componentes distintas, mas complementares, com o objetivo de abranger o largo espectro de atuação no âmbito das prioridades em termos de segurança europeia. Recorre-se ao relatório de mapeamento do LETS efetuado pela Cepol, bem como à Comunicação da Comissão que se refere à implementação do LETS para um melhor entendimento do Programa<sup>72</sup>.

A primeira componente abrange os conhecimentos básicos sobre as ferramentas disponibilizadas pela UE, a todos os polícias, para uma melhor cooperação transfronteiriça. Onde se incluem o Sistema de Informação Schengen, a iniciativa Sueca, as agências europeias JAI ou outros canais de informação como a Interpol.

A segunda componente pretende incidir sobre o desenvolvimento de conhecimentos relacionados com a cooperação bilateral e regional permanente entre os EM, de forma efetiva, como por exemplo o mandado de detenção europeu<sup>73</sup>, as cartas

---

<sup>72</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Law Enforcement Training Scheme, COM(2013) 172 final, 18Apr13 and CEPOL, EUROPEAN TRAINING SCHEME Mapping of Law Enforcement Training in the European Union, Final Report

<sup>73</sup> Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002.

rogatórias<sup>74</sup> e os procedimentos de readmissão<sup>75</sup>. Esta componente pretende também reforçar as relações multiculturais com vista a uma maior confiança entre os polícias na sua atuação operativa.

Na terceira vertente, serão abordados cursos de especialização da UE sobre áreas prioritárias de policiamento na União. Estas prioridades, como já referimos anteriormente estão definidas na Estratégia de Segurança Interna e são reavaliadas pelo Ciclo Político, de 4 em 4 anos, através da análise da Europol (SOCTA). Os temas específicos podem incidir em tráfico de seres humanos, a cibercriminalidade, a imigração ilegal, etc. que são questões com impacto em toda a UE.

Na quarta e última vertente, será introduzida formação comum para missões de polícia da UE em países terceiros e, finalmente, exportando melhores práticas e conhecimento para países terceiros vizinhos. Assume aqui particular relevância a formação coordenada e uniforme previamente à projeção dos polícias para missões fora da UE, com o objetivo de que todos tenham um nível de conhecimentos semelhante antes da sua chegada ao país terceiro<sup>76</sup>.

A Comunicação da Comissão faz uma distinção entre as quatro áreas no sentido em que as componentes um e dois são da competência dos Estados-Membros, onde estes irão beneficiar, no âmbito do programa, de apoio por parte da União em termos de ferramentas de aprendizagem e recolha e divulgação de boas práticas; as componentes três e quatro pretendem garantir formação mais direcionada para

---

<sup>74</sup> Uma carta rogatória é um pedido formal, dirigido por um tribunal de um país às «autoridades judiciais competentes» de outro país, de depoimento obrigatório, provas documentais ou de outra natureza, ou notificação.

<sup>75</sup> Um acordo de readmissão regula o regresso e readmissão de pessoas entre dois ou mais Estados, num tratado de direito internacional.

<sup>76</sup> Há a destacar iniciativas já existentes e financiadas pela UE neste âmbito como o Entri (<http://www.entriforccm.eu/>), note-se a sua recente publicação: *In Control: a practical guide for civilian experts working in crisis management missions*; bem como outras de Centros de Excelência (COeSPU <http://www.carabinieri.it/arma/coespu/introduzione> em Itália) que já formam polícias de toda a Europa e mundo com o apoio da UE, NATO e UN.

temas específicos, em conformidade com as prioridades da UE, sendo esta a primeira responsável pelo seu desenvolvimento.

Os objetivos do Programa de Estocolmo, nomeadamente os relacionados com o desenvolvimento de um programa de formação comum para as polícias com vista ao desenvolvimento de uma cultura comum de segurança na Europa, são ainda tão válidos hoje como eram em 2009. Falta o passo mais importante que será a implementação prática desses objetivos, incidindo sobre a aplicação e execução de iniciativas existentes como o LETS.

Se tudo seguir o seu caminho, como parece que irá seguir, o Programa de Formação Europeu para as Polícias deve ser plenamente implementado nos próximos anos, para beneficiar um número elevado de funcionários de todos os níveis de aplicação da lei, guardas de fronteira e funcionários aduaneiros. (Commission, 2014)

### **Implementação do LETS**

Realça-se que, até ao momento, não foi aprovado o Regulamento<sup>77</sup> que reforça os poderes da agência europeia CEPOL, após ter sido rejeitada a hipótese de fusão entre a Europol e a Cepol e, até, a ideia de criação de uma Academia de Europol<sup>78</sup> tal como tinha sido proposto pela Comissão. Parte-se então da premissa que a Cepol continuará assim a ser a agência nuclear na formação das polícias da União, em coordenação com outros atores relevantes e EM.

A Cepol, desde a sua criação<sup>79</sup>, enquanto agência da UE, tem a missão de reunir os oficiais superiores das polícias da UE no apoio ao desenvolvimento de uma cultura

---

<sup>77</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho, COM (2014) 465 final/2, Bruxelas, 1 de outubro de 2014.

<sup>78</sup> Proposta da Comissão Europeia, Bruxelas, 27.3.2013 COM(2013) 173 final 2013/0091 (COD).

<sup>79</sup> Decisão do Conselho 2005/681/JAI - JO L 256 de 1 de outubro de 2005.



comum de segurança e incentivar a cooperação transfronteiriça na luta contra o crime, na segurança e a ordem públicas através da organização de atividades de formação, de investigação e da troca de polícias entre os diversos EM para partilha de conhecimento policial (*Exchange Programme*<sup>80</sup>). Realce-se ainda o elevado número de iniciativas formativas *online* executadas pela agência nos últimos anos tentando chegar a um maior número de polícias com menos custos. O levantamento das necessidades de formação das polícias da UE, que levou à atual proposta de implementação do programa de formação europeu das polícias (LETS), foi iniciado pela Cepol. Após várias indecisões sobre qual deveria ser a entidade a liderar o processo de implementação do LETS é certo que, a reforma do Regulamento da Cepol está intimamente ligada à implementação do LETS, estando previsto competências específicas de execução e coordenação. A liderança da Cepol neste processo não irá, no entanto, descurar todo o trabalho que tem vindo a ser feito com a rede de academias/institutos/escolas de polícia dos EM que, em conjunto, têm sido os principais responsáveis pela implementação da formação europeia, coordenada pela agência, e contribuído assim para uma cultura comum na UE, apesar de ainda limitado em relação ao previsto no LETS. A ambição, para os próximos anos, passa por uma política de certificação da qualidade dos currículos de formação; pelo aumento da qualidade dos formadores estabelecendo-se, por exemplo, uma base de dados europeia de formadores e investigadores; aumentando a qualidade dos participantes através do melhoramento da verificação dos resultados de aprendizagem e dos conhecimentos, aptidões e atitudes adquiridas através de exames finais com qualificação reconhecida e, por fim, qualidade do

---

<sup>80</sup> O “*European Police Exchange Programme*” é um programa coordenado pela Cepol e que visa a troca de experiências entre oficiais superiores de polícia dos vários EM durante um determinado período de tempo. Esta atividade é totalmente financiada pela Cepol tendo em vista uma maior proximidade e aumento da confiança entre as diversas polícias contribuindo assim para uma cultura comum de segurança na UE.

ambiente de aprendizagem (quer real ou virtual) através do aumento do uso de ferramentas tecnológicas e científicas na formação e, no estabelecimento de centros de excelência que possam oferecer opções de aprendizagem mais alargadas e reconhecidas. Por fim, é de realçar ainda a implementação pela Cepol, em 2015, de um pioneiro programa de mestrado europeu conjunto, com 60 ECTS, abordando os desafios comuns aos EM da cooperação policial no contexto da segurança interna da União. A Cepol estima que a implementação do LETS, conforme previsto na proposta de Regulamento, para o período financeiro de 2016-2020<sup>81</sup> terá um impacto de 3.710 milhões de euros. Realça-se ainda que o próprio nome da agência será alterado, para este propósito, deixando de designar-se Academia Europeia de Polícia e passando a Agência Europeia para a Formação Policial, com a sua sede em Budapeste, Hungria.

Mas outras Agências da UE contribuem também para a formação dos agentes de aplicação da lei, em maior ou menor grau, realçando-se aqui a Europol com um papel importante na implementação do LETS, desde logo porque a sua missão é ajudar a construir uma Europa mais segura, através da prestação de apoio às agências de aplicação da lei dos EM, essencialmente através da troca de informação criminal/policial através de um sistema seguro – SIENA, e da utilização do Sistema de Informação Europol na sua luta contra todas as formas graves de criminalidade e terrorismo internacional. A sua contribuição nesta área específica é crucial. Assim como a FRONTEX, que tem um mandato específico para formar guardas de fronteira<sup>82</sup>, tendo já criado programas comuns executados pelos Estados-Membros,

---

<sup>81</sup> COM(2013) 519

<sup>82</sup> Artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1168/2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, de 25 de outubro de 2011, JO L 304 de 22.11.2011, p. 1.

incluindo um enquadramento de qualidade para a vigilância das fronteiras<sup>83</sup>, estando em vias de implementação um Mestrado conjunto em Gestão Estratégica de Fronteiras, que em muito contribuirá para o debate atual sobre o controlo das fronteiras da União. Outras agências responsáveis por áreas específicas são também chamadas a contribuir com formação especializada, como a Eurojust, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a agência para os direitos fundamentais (ADF) e o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (GEAA). O combate a determinadas problemáticas só podem ser combatidas de forma eficaz se houver comunicação e entendimento entre as várias agências e, principalmente, se trabalharem em conjunto incidindo em áreas transversais.

Os Estados-Membros e as suas academias nacionais deverão continuar a ser os principais atores na implementação do LETS pois, o reforço das competências da Cepol não pode, pelo menos no imediato, substituir as entidades formadoras das polícias nos EM. Por outro lado, os EM continuarão a ser responsáveis pela formação inicial e de promoção, sendo até motivados a utilizar os fundos europeus para o efeito sempre que possível<sup>84</sup>. Os EM são ainda incentivados a desenvolver projetos de formação bilateral no âmbito da cooperação transfronteiriça, em diversas matérias de acordo com as prioridades definidas (como a vigilância das fronteiras, a perseguição e partilha de informações policiais). A seleção dos polícias para participação em missões civis de crises ficará também a cargo dos EM, bem como a preparação e qualificação dos seus formadores para ministrarem cursos ao nível da UE.

---

<sup>83</sup> Quadro de qualificações setoriais para guardas de fronteiras; [www.frontex.europa.eu/training](http://www.frontex.europa.eu/training).

<sup>84</sup> Os EM deverão ter em conta o Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

Compete à Comissão Europeia avaliar os progressos de implementação do LETS, em particular, as medidas a serem tomadas para a garantia da qualidade e eficácia da coordenação por parte da Cepol. A Comissão informará o Conselho e o Parlamento Europeu de três em três anos através de relatórios, dos quais o primeiro será comunicado em 2016<sup>85</sup>.

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) desempenha um papel essencial no que respeita, em conjunto com a Comissão Europeia e as agências relevantes da UE, ao trabalho conjunto no reforço das capacidades dos EM para projetarem polícias com os conhecimentos e ferramentas necessárias para o cumprimento da missão<sup>86</sup>. Uma das principais preocupações, no âmbito das missões civis de crises, no âmbito da dimensão externa da política interna da UE, é o da uniformização do nível dos conhecimentos dos agentes que são projetados para as mesmas, cumprindo o desiderato de uma verdadeira dimensão europeia na formação e atuação no terreno de países terceiros. O SEAE tem um papel fundamental de planeamento dessas missões e de coordenação dos países contribuintes, sendo que a formação fica normalmente a cargo dos EM.

Desta forma, e resumindo-se o atrás exposto, a implementação do LETS deve ser baseada na rede de escolas /academias/institutos de polícia mas também das agências relevantes no espaço JAI, sob a coordenação de uma agência com competências reforçadas para esse desiderato – CEPOL. Existe também a necessidade de ferramentas modernas de aprendizagem, disponíveis para todos os polícias, para que a formação possa chegar a todos as categorias, tal como é objetivo do LETS. Este programa não visa a formação pontual mas sim numa

---

<sup>85</sup> COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES relativa à instituição de um programa europeu de formação policial /\* COM/2013/0172 final - 18 de Abril de 2013.

<sup>86</sup> Em 30 de novembro de 2011, a COSI emitiu um parecer sobre o reforço das relações entre a PCSD e os intervenientes LSJ, doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112

perspetiva de carreira, ou seja, de aprendizagem ao longo da vida, com o objetivo de preencher as lacunas existentes nos programas de formação nacionais nas áreas prioritárias detetadas pela UE no combate ao crime transfronteiriço. Pretende-se, tal como tem vindo a acontecer nos últimos anos, um incremento da troca de oficiais de polícia, com vista a uma melhor perceção das diferentes realidade e à procura de soluções comuns para um melhor entendimento entre todos e aumento da confiança na tentativa da construção de uma cultura de segurança comum na europa.

Apesar de parecer que a implementação do LETS parece ser a resposta necessária a demanda sobre a construção de uma cultura de segurança comum na europa, subsistem algumas vulnerabilidades levantadas pelos vários *stakeholders* neste processo de implementação do Programa. Desde logo o esforço financeiro da União dedicado à formação, nomeadamente pela reestruturação da Cepol com vista ao seu reforço de competências e criação de Unidades Nacionais<sup>87</sup> e ainda pelo alargamento do programa a todas as categorias das diversas forças policiais na europa. Para além do fator orçamental, a questão da articulação com outras agências, que já desenvolvem ações formativas de forma independente, poderá trazer alguns constrangimentos e resistências a essa mesma articulação. Subsistem ainda algumas resistências em termos nacionais por se entender que a formação das polícias dos EM é uma questão nacional e que a UE deve somente facilitar e apoiar essa formação e não fixar quaisquer objetivos ou requisitos de formação. É também levantada a questão do respeito pelo princípio da subsidiariedade<sup>88</sup>, ou seja, com uma estrutura de governação da Cepol reforçada, os seus poderes também saem mais alargados podendo intervir em alguns aspetos onde os EM estão mais

---

<sup>87</sup> Atualmente já existem os chamados Pontos de Contacto Nacional Cepol que coordenam as atividades da agência ao nível nacional. Com a criação das Unidades Nacionais as suas tarefas serão melhor definidas e estabelecidas ao nível da União.

<sup>88</sup> Artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e Protocolo (n.º 2).

fragilizados. No entanto, neste aspeto particular, deve-se ter em conta as previstas Unidades Nacionais que poderão intermediar esta intervenção. A dúvida, enquanto não se operacionalizar os primeiros passos da implementação do LETS, prende-se com a forma como se chegará a todas as categorias de polícias sem trazer um esforço orçamental que se torne demasiado penoso para uma implementação realística deste programa.

Parece, no entanto, que qualquer que seja a decisão final tomada ao nível da União, a implementação do LETS é essencial e urgente na concretização dos objetivos definidos pela estratégia de Segurança Interna da União e pelo Programa de Estocolmo, com vista a uma melhor cooperação policial no combate às atuais e futuras ameaças transversais na UE e à consolidação de uma cultura de segurança comum na Europa.

#### 4. Trabalho de Campo – Apresentação de Entrevistas, Análise e discussão

Neste capítulo apresenta-se a sinopse dos dados recolhidos onde se sistematiza, se analisa e discute os resultados obtidos. Para a recolha dos dados optou-se pela utilização da entrevista semiestruturada permitindo aos entrevistados alguma liberdade para desenvolver as suas respostas, explorando, de uma forma flexível e aprofundada, os aspetos que consideraram mais relevantes.

##### Caraterização da Amostra

Delimitou-se a amostra ao universo de pessoas com conhecimentos específicos e experiência na temática em análise. A seleção foi formal, casual e por amostragem aleatória simples, constituindo-se o fiel da argumentação teórica para as hipóteses. As pessoas entrevistadas foram cuidadosamente selecionadas para representarem o espectro da investigação. Nesta seleção integraram oficiais de polícias nacionais e estrangeiras, Pontos de Contacto Nacionais da CEPOL, representantes da agência europeia CEPOL, da Europol e da Comissão Europeia, bem como participantes do Curso CEPOL “*Policing in Europe*” – 2014/2015. A população-alvo e o número de entrevistados estão na tabela abaixo.

##### Sumário da amostra

Tabela 1 – Amostra

	Entrevistado	Função	Organização	País
N.º 1	Sabine Manke	Knowledge	EUROPOL	Holanda
N.º 2	Josef Reiter	Head of Criminal Investigation Department	Polícia do Estado – Hessen	Alemanha
N.º 3	Anónimo	Policy Officer	Comissão Europeia DG HOME	Bélgica
N.º 4	Vladimir Vedra	Head of International Relations Department	Polícia Nacional	Republica Checa

N.º 5	Håkan Pettersson	Police Superintendent	Academia da Polícia Nacional da Suécia	Suécia
N.º 6	Rima Narkevičienė	Head of the Training Division	Ministério do Interior da Lituânia- Departamento da Polícia	Lituânia
N.º 7	Anónimo	Comandante da Escola da Guarda	Guarda Nacional Republicana	Portugal
N.º 8	Aija Kalnaja	Head of training Unit	CEPOL	Hungria
N.º 9	Major-General Agostinho Costa	2.º Comandante da GNR	Guarda Nacional Republicana	Portugal
N.º 10	Anónimo	Chefe do Gabinete CEPOL	Guarda Nacional Republicana	Portugal
N.º 11	Kim Sverre Hansen	Special adviser	Danish National Police, Corporate HR	Dinamarca
N.º 12	Anónimo	Bureau of International Police Cooperation	Polícia Nacional	Polónia
N.º 13	Hugo João Silva Cruz	Chefe do Núcleo de Relações Exteriores do ISCPSI, e-NET Manager do CEPOL	Polícia de Segurança Pública – ISCPSI	Portugal
N.º 14	Anónimo	Head of International Relations Units : Sub-directorate for training and competencies	Ministério do Interior	França
N.º 15	Anónimo	Police Inspector International Coordination Department	Spanish National Police Force	Espanha
N.º 16	Miguel Ángel Castillo Toledo	Head of the International Relations Department Guardia Civil Officers Academy	Guardia Civil	Espanha

Materializámos 16 entrevistas que integrámos na investigação. Foi solicitado o anonimato por seis dos entrevistados. Os textos integrais das entrevistas constituem apêndice 1.



## Apresentação, análise e discussão dos resultados

### (1) Questão nº 1:

**Tabela 1 – Respostas à pergunta nº 1 / Sinopse**

Entrevistado	Pergunta n.º 1
	No âmbito da uniformização da formação das polícias da União Europeia, que instituições considera ter um papel relevante?
N.º 1	CEPOL, Frontex, EU Commission, Europol
N.º 2	First of all, CEPOL.
N.º 3	Equal importance is to be given to CEPOL as to the National training institutes of the Member States.
N.º 4	CEPOL, Europol, EU Commission, Member states and their institutions responsible for police education
N.º 5	Europol, Cepol, EU-commission through it's working groups
N.º 6	European police college (CEPOL); Europol
N.º 7	CEPOL; Conselho Europeu
N.º 8	At the EU level a minimum standard of training on cross border police cooperation tools available at the EU level can be established. In standardization efforts CEPOL should play an important role in coordination of this work. Other EU bodies, such as The European Commission, Europol, Eurojust, Eu-LISA, Fundamental Rights Agency, etc. should be involved wherever needed.
N.º 9	CEPOL, outras agências que têm um papel subsidiário no esforço de formação das polícias na europa, e a rede de Academias e Escolas de polícia dos EM que é essencial neste processo.
N.º 10	CEPOL
N.º 11	The European Commission, Cepol, Frontex, FRA
N.º 12	LEWP - by acceptance of documents which formulate the guidelines and expectations on the European level with regard to law enforcement area;  CEPOL - with regard to providing training activities on cross - border issues, meeting the expectations formulated by the EU institutions, also providing common curricula, leading to unification of training;  Europol - by its reports (ex. OCTA, SOCTA) leading to identification of the risk, threats and methods of combating them with regard to the EU Member States - those reports are later on taken into account on formulation of the EU training needs;  European Commission - by proposing different acts and formulating proposals;  Other institutions responsible for establishment and implementation of the Bologna and Bruges - Copenhagen processes, related to vocational training - not in a direct way, but by formulating general standardization guidelines
N.º 13	Em primeira instância e a nível das Agências Europeias, o CEPOL. A própria EUROPOL, a par da EUROJUST e do FRONTEX desenvolvem atividades de formação específica para elementos que desempenham funções nos respetivos âmbitos. Podemos ainda destacar o papel da AEPC.
N.º 14	CEPOL appears as the best agency, to disseminate, and in the future, to coordinate the harmonization of trainings in very dedicated topics, apart from the issues related to immigration where FRONTEX Agency is obviously the accurate one.
N.º 15	I consider CEPOL is the most relevant.
N.º 16	CEPOL and FRONTEX

A CEPOL é, de forma unânime, considerada a instituição central para a uniformização da formação policial na UE. No entanto, a CEPOL deve desenvolver a sua atividade em coordenação com outras agências envolvidas na formação das polícias como a Comissão Europeia, EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, EU-LISA e FRA.

As Academias/Institutos/Escolas de formação das polícias dos Estados-Membros desempenham também um papel relevante nesta matéria uma vez que, até determinado nível, estes são responsáveis pelo cumprimento dos padrões e implementação das matérias ao nível da UE.

Parece, no entanto, que a verdadeira questão se prende com a coordenação da variada e diversificada formação já desenvolvida, quer pelas diferentes agências JAI, quer pelos próprios EM através dos seus centros de formação policial.

## (2) Questão nº 2:

**Tabela 2 – Respostas à questão nº 2 / Sinopse**

Entrevistado	Pergunta n.º 2
	Qual a instituição que, para si, tem o papel principal no domínio do ensino e da formação tendo em vista a melhoria da cooperação policial na Europa?
N.º 1	CEPOL, Frontex, Europol
N.º 2	CEPOL
N.º 3	Again, I believe that equal importance is to be given to CEPOL as to the National training institutes – they are complementary and main partners in building a common European culture in law enforcement training.
N.º 4	CEPOL, national police education institutions
N.º 5	Law Enforcement agencies on EU- and national level.
N.º 6	European police college (CEPOL) in close cooperation with national training institutions, Europol and FRONTEX
N.º 7	CEPOL
N.º 8	CEPOL is the only EU agency responsible for police training. It is expected that its mandate will be extended to cover law enforcement training.
N.º 9	CEPOL
N.º 10	CEPOL
N.º 11	The European Commission, Cepol, Frontex, FRA

N.º 12	CEPOL with regard to policing area, Frontex with regard to the Border Guards, especially for the fact that within Frontex qualification framework for basic competences was elaborated.
N.º 13	CEPOL é atualmente a instituição com mais capacidade, know-how e mais bem preparada para o efeito. A experiência acumulada ao longo de quase década e meia, a própria estrutura e o excelente planeamento que tem demonstrado, fazem desta agência um pilar em termos de formação policial internacional a nível europeu.
N.º 14	Cepol, as long as this institution could organise «initial trainings» for european law enforcement representatives, and not only set «continuous trainings» via seminars or conferences.
N.º 15	CEPOL
N.º 16	CEPOL

De forma unânime, a CEPOL foi considerada a agência da UE que deverá ser responsável pela formação das polícias ao nível europeu.

Como a agência dedicada à formação policial, a Cepol deverá desempenhar o papel de coordenação, ao nível da UE, para garantir a implementação e sinergias formativas em áreas estratégicas da UE. Os Institutos/Escolas/Academias de polícia nacionais desempenham um papel crucial e fundamental na oferta de formação. A Frontex deverá manter-se responsável pela formação específica de guardas de fronteira. Agências JAI, como a Europol, a Eurojust, ADF, OEDT, etc. desempenham um papel fundamental na identificação das necessidades de formação específica, no âmbito dos seus mandatos, para a UE. Mesmo ao nível da cooperação, é essencial que a Cepol assuma um papel coordenador de todas as instituições relevantes, no âmbito das suas atividades formativas, evitando-se duplicação de esforços e rentabilidades da formação.

### (3) Questão n.º 3:

Tabela 3 – Respostas à questão n.º 3 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 3
	Considera que a implementação de um Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS) é um fator crítico de sucesso para um melhor entendimento das polícias europeias no combate à criminalidade transfronteiriça na União Europeia (UE)?
N.º 1	Yes, the scheme provides a framework which helps to divide the roles between levels and agencies.

N.º 2	Definitely! Knowledge about the security architecture of the EU, its institutions, forms of cooperation and about national structures is the key element in the fight against international crimes.
N.º 3	I believe that LETS offers a historic opportunity to deliver quality, avoid overlaps and bring coherence in terms of law enforcement training on EU level, while fully respecting the primacy of the Member states.
N.º 4	Perhaps not “critical” success factor, but definitely “important” one.
N.º 5	Hopefully the understanding is there since before. It might be a help to further develop it.
N.º 6	Yes, common understanding and knowledge of police officers can be reached by implementation of LETS.
N.º 7	A formação é o meio mais eficaz para a harmonização de procedimentos que deve ser complementada com mecanismos de coordenação que permitam a sua transposição para a prática.
N.º 8	LETS is a historical step towards defining training responsibilities and EU involvement. A principle of subsidiarity is at its core. In such manner LETS facilitates better division of work towards increasing both awareness and in-depth specialist skills within the law enforcement community of the EU.
N.º 9	Sem dúvida! De acordo com o Programa de Estocolmo o LETS vem criar uma cultura de segurança europeia comum. Uma vez que as ameaças são comuns e o <i>approach</i> no combate à criminalidade transfronteiriça também é cada vez mais uniforme na União, os procedimentos estão cada vez mais uniformizados e portanto, o entendimento entre as polícias europeias é cada vez melhor.
N.º 10	SIM
N.º 11	It is a critical factor since LETS creates the framework for the new Regulation for Cepol and EU training needs and priorities
N.º 12	This may be helpful, but it will not be a critical factor. Implementation of LETS will help in coordination of training in the EU in the law enforcement area.
N.º 13	Deve haver uma separação entre o caráter formativo e o caráter operacional das polícias. Se bem que se podem complementar, julgo haver mais benefícios em manter separados estes dois fatores – não me parece ser um “fator crítico de sucesso”.
N.º 14	Yes with no restriction as long as there is a good coordination and clearly identified matters.
N.º 15	I don’t know if it is critical but I certainly consider LETS is very beneficial factor.
N.º 16	Yes

A formação deve ser considerada o meio mais eficaz para a padronização de procedimentos, e o LETS será a chave para o garante da qualidade e evitar sobreposições na formação policial. A implementação do LETS transversal à formação, educação e aprendizagem, assumida pelos Estados-Membros da UE, conduzirá inevitavelmente a uma cooperação transfronteiriça mais eficaz e irá garantir uma maior e melhor abordagem no combate às ameaças à segurança interna, inclusive nos seus aspetos externos. Neste contexto, o princípio da subsidiariedade<sup>89</sup> deve ser tomado em consideração uma vez que a UE assume um papel de coordenação para um objetivo comum dos EM.

<sup>89</sup> Artigo 87.º n.º 2 b) do Tratado de funcionamento da UE

Podendo não ser um aspeto considerado totalmente crítico, no combate ao crime transfronteiriço, o LETS assume-se como a ferramenta, esperada pelas diversas polícias europeias, como fundamental na uniformização de procedimentos entre todas as polícias traduzindo-se em atuações mais coordenadas e eficazes no combate aos fenómenos transnacionais.

(4) Questão nº 4:

Tabela 4 – Respostas à questão nº 4 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 4
	Considera que existe já uma cultura de segurança comum na UE, em particular no combate à criminalidade transfronteiriça?
N.º 1	There is a fledgling common security culture in the EU; however, there is still a lot of room for improvement.
N.º 2	Depends on the persons involved working on international law enforcement, their knowledge, experiences and attitudes about cooperation and also to the historical background and the internal security structure of the nations.
N.º 3	I believe that the common security culture is in constant building process – the role of training in it is obvious, as unless authorities are sufficiently trained, cross-border cooperation that is needed to counter transnational crime cannot be effective.
N.º 4	Yes
N.º 5	No, not yet.
N.º 6	It may be stated that to a certain extent there is already created a common EU security culture. It is mostly visible when comparing the EU and other world parts and regions culture of the security organizations. We are working on a common security culture in the EU and we do have results, but there is still space for improvement.
N.º 7	Penso que sim. Esta cultura já se manifesta quer ao nível dos procedimentos quer ao nível das vontades e disponibilidade das policias em colaborar entre si em diversas operações conjuntas.
N.º 8	Certainly there is. For example cooperation within the EU Policy Cycle on Serious and Organized Crime. Other examples include cooperation in Schengen acquis including Schengen Information System, Prüm Decisions, co called Swedish Initiative, European Arrest Warrant.
N.º 9	Está em desenvolvimento, pois não acontece somente com a formação comum mas com outros fatores como a cooperação policial ao nível operacional, e nesse aspeto a cultura é partilhada pelas polícias europeias faltando, portanto, cimentar essa mesma cultura.
N.º 10	NÃO
N.º 11	In particular with the implementation of LETS it is developing
N.º 12	Yes and no - full standardization is not possible neither feasible i.a. for such reasons like different organizational structures, differences in competences, different needs coming from different kinds of crime, etc. However cooperation and exchange of knowledge and good practice helps a lot, as well as acceptance of certain decisions or protocols on the EU level.

N.º 13	Sim. Aqui há que destacar o papel das instituições europeias na criação de políticas de cooperação e na criação de diretivas que têm aumentado as capacidades de cooperação das diversas polícias, a par dos esforços de cada uma delas em criar e manter laços de cooperação bilateral e multilateral.
N.º 14	Yes, thanks, inter alia, to the coordination centre for police and customs. Nevertheless, this «common security culture» concept deserves to be developed as an automatism eg as a compulsory approach between the members states and the agencies.
N.º 15	Not in a practical way but it has been improved
N.º 16	It depends on the areas. In areas such as preventing and combating drug trafficking, trafficking in human beings, firearms trafficking, counter-terrorism,... there is a higher common security culture as they are priorities for the UE and for the most of the European countries. Nevertheless, there are some countries which do not usually have to face those problems. In these cases, their approach and compromise is different. So, we cannot talk about common culture in these issues.

Considerando-se as várias opiniões, é evidente a existência de uma certa cultura de segurança comum na UE e que essa cultura se tem vindo a desenvolver nos últimos anos. Esse facto é comprovado e ainda mais evidente se nos recordarmos do Ciclo Político da UE sobre criminalidade grave e organizada, do Sistema de Informações Schengen, da Decisão Prüm, da Iniciativa Sueca, do Mandado de Detenção Europeu, dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneiros, enfim, de ferramentas que contribuem inteiramente para esta cultura e apoiam fortemente o combate da criminalidade transnacional. Havendo ainda espaço para melhorias, o LETS contribuirá para estreitar os laços entre as agências de aplicação da lei em toda a UE e consolidar a cultura de segurança comum já existente, em paralelo com os mecanismos de cooperação policial já implementados ao nível operacional.

Parece, deste modo, que a questão central da consolidação se prende com o sentimento de pertença a um mesmo espaço de liberdade, segurança e justiça que a UE defende e fomenta pois, apesar dos fenómenos criminais não terem o mesmo impacto em todos os EM, os mesmos devem ser encarados numa ótica de abordagem comum no garante deste espaço, livre de fronteiras e de restrições à mobilidade.

(5) Questão nº 5:

Tabela 5 – Respostas à questão nº 5 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 5
	No seu entender, quais os principais fatores que contribuem para a construção de uma cultura de segurança comum na UE? Explícite sucintamente esses fatores.
N.º 1	The need for international cooperation is the main factor and national law enforcement agencies cooperation.
N.º 2	Regarding the involved persons: Knowledge, Education and positive experiences.  Furthermore our legal and institutional framework must be evaluated constantly to support our common objectives as effectively as possible and be adjusted to recognized problems and developing phenomena.
N.º 3	I think that one of the main factors is mutual trust – this is why LETS is important as it equips the law enforcement officers with the knowledge and skills they need to prevent and combat cross-border crime effectively through efficient cooperation with their EU colleagues.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Language development within law enforcement Reason: Without ability to understand each other mutual communication is impossible</li> <li>- Setting clear criteria that are expected to be fulfilled in the area of security culture Reason: without such criteria we are unable to measure level of security culture and provide any sort of benchmarking among member states. Also it is essential to define expectations from agencies which are involved in common security culture creation.</li> <li>- Pressure to strengthening of law enforcement capacity in countries which are considered as those, who need support Reason: with substantial differences of law enforcement agencies capabilities in various member states it is difficult (if not impossible) to build a common security culture. Generally there are countries which are considered as “high standard” and “low standard” of security culture member states, which reflects their ability to tackle crime as well as provide necessary response in terms of international police cooperation.</li> </ul>
N.º 5	Overall: a common vision on how to look at criminality and criminals. To merge different cultures.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establishment of the common working standards, procedures, laws which lead to unification and simplification of working methods and creation of common systems (SISII, VIS etc.), etc. allow to eliminate formal barriers for the cooperation. The EU law, transposed into national law, allow to create a unified methods of work, and common understanding.</li> <li>- Sharing experience and best practice, between law enforcement - may be enhanced during the international trainings, functioning of networks of law enforcement experts ;</li> <li>- Attitude of national police organizations towards international police cooperation determine practitioners’ engagement in practical cooperation activities – national prioritization and stimulation of work, related to international cooperation;</li> <li>- International trainings for police officers on EU level.</li> <li>- Trainings should be implemented according to prioritized topics mentioned in EU strategic documents.</li> <li>- 6. EU Member States should be committed to implement trainings of high EU priority on national level.</li> </ul>
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falar uma língua comum. Este fator é essencial pois a necessidade de cooperar e coordenar usando línguas diferentes constitui uma barreira natural;</li> <li>- Referenciais explicativos comuns, levando à harmonização dos procedimentos e competências funcionais comuns;</li> <li>- Formação contínua, facilitando a cooperação e as designadas por competências de rede.</li> </ul>
N.º 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Understanding of cross border nature of crime and being able to deal with it effectively, apply existing tools;</li> <li>- Building mutual trust. This can be achieved with good knowledge of how law enforcement is operation within the Member States of the EU, building securities within the existing cooperation structures to ensure exchange of information without compromising it. Combining training at the national and EU level contributes to building mutual trust.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expert network building.</li> <li>- Pooling of resources</li> </ul>
N.º 9	<p>- O sistema de segurança tem de ser transformado num "sistema de sistemas" que passa pelo "empowerment" das principais agências europeias de segurança interna e pelos mecanismos de harmonização de procedimentos, doutrinas e também da própria CEPOL. As lideranças da UE têm de falar regularmente e chegar a uma estratégia consolidada e comum. Quatro fatores devem ser levados em conta: as instituições; doutrinas, processos e vontades (políticas e operacionais).</p>
N.º 10	<p>- Sobretudo a partilha dos mesmos valores, condicentes com uma cultura de Segurança Comum</p>
N.º 11	<p>- A clear distinction between the responsibilities at national, bilateral/regional and EU-level as reflected in the 4 strands of LETS</p>
N.º 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a) exchange of knowledge and good practice;</li> <li>- b) creating of a network and discussion platforms leading to building common understanding of a particular problem;</li> <li>- c) adoption of legal acts which provide solid basis for real cooperation in combating different kinds of crime;</li> <li>- d) organization of joint training activities;</li> <li>- e) common curricula, manuals etc.;</li> <li>- f) exchange programmes, bilateral cooperation instruments;</li> <li>- g) implementation of common projects financed from the EU funds.</li> </ul>
N.º 13	<p>Conhecimento, a coordenação e o empenhamento.</p> <p><u>Conhecimento</u> no aspeto das diversas polícias saberem quais são as ferramentas, legais e operacionais, de que dispõem em termos do estabelecimento de uma cultura de segurança global. <u>Coordenação</u> no aspeto de ter de haver instituições nacionais e supranacionais que sigam as políticas estabelecidas e que coordenem a efetivação da cooperação, nos seus diversos níveis. O <u>empenhamento</u>, pois acima de tudo, tem de haver vontade institucional, associada a uma visão global, para que as políticas sejam implementadas.</p>
N.º 14	<p>Security issues in EUROPE:</p> <p>Indeed given to the various treaties and/or agreements / protocols / programs to install a space of security at European level, this matter is becoming nowadays an utmost concerns between member states and the need to deepen cooperation at operational level, including training issues, is becoming a necessity.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Share of same values in policing:</li> </ul> <p>Although members states are organized in the daily work in various ways, policing follow merely the same paths. Therefore, there is a room to set common approaches starting by setting common curricula in police academies.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strong request from citizens:</li> </ul> <p>Nowadays citizens are very much involved in security matters and there are really much demanding namely they like to be actors as well getting involved like for example in community policing issues.</p>
N.º 15	<p>Training, common data bases, exchange of information, standardized protocols</p>
N.º 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Setting up of common priorities.</li> <li>- Recognition of those priorities by Member States.</li> <li>- Mutual trust</li> <li>- Joint learning of police officers</li> </ul>



Sendo importante ter uma perceção concreta sobre os fatores que constroem a cultura de segurança comum consegue-se identificar, através das respostas recolhidas, algumas abordagens comuns.

A **confiança mútua** entre todos os LEA é um fator-chave que só pode ser plenamente alcançado pelo estabelecimento de procedimentos comuns de trabalho e de comunicação comum e sistemas de informação bem como leis nacionais aplicando os regulamentos da UE.

A **formação comum** é também importante, ou seja, em áreas prioritárias definidas ao nível da UE e em conformidade com as instituições nacionais de formação.

A melhoria da rede (em termos qualitativos) de academias/escolas/institutos de polícia pertencentes à Cepol vem reforçar a **cooperação policial** e melhorar a partilha das melhores práticas e experiências entre todas as polícias, sendo também uma parte importante para o desenvolvimento da cultura.

Parece ainda importante sublinhar quatro fatores expressos nesta questão: **instituições, doutrinas, processos e vontades**, todos trabalhando de forma sincronizada para um objetivo comum irá com toda a firmeza complementar a construção de uma cultura de segurança comum.

A **língua** é outro aspeto matricial para a fácil e rápida comunicação entre os vários intervenientes e para o reforço da confiança nas atuações conjuntas e na utilização dos mecanismos de cooperação.

(6) Questão nº 6:

**Tabela 6 – Respostas à questão nº 6 / Sinopse**

Entrevistado	Pergunta n.º 6
	Quais os elementos que devem dar forma à noção de uma cultura europeia de segurança?
N.º 1	Ethics, language, integrity, reliability, service culture
N.º 2	The common objective to optimize the fight against international crime Trust Acceptance of national differences Steadily growing cooperation
N.º 3	Mutual trust, efficient cooperation, EU's response to common security challenges
N.º 4	Level of crime in various member states (based on official police statistics) Statistics related to Schengen tools such as persons captured based on EAW (how they are used and what is success rate in those cases) Projects that are examples of best practices applied subsequently in other member states based on good results in the country of origin Level of police education (measured according to given criteria).
N.º 5	A common approach on criminality.
N.º 6	European security culture is summation of individual values of the security field officers and organizational values of the security organizations.
N.º 7	- Quadro de atuação comum (doutrina comum e referenciais de competência e de formação padronizados); - Redes de informação e comunicação integradas; - Conhecimento interpessoal (competências de rede, projetos comuns, parcerias, etc.) - Língua de trabalho comum.
N.º 8	National security strategies should derive from the EU policies and strategies in the area of internal security including its external factors. EU policies need to be translated comprehensively and effectively into national policing to ensure that the EU security threats are dealt with in a coherent manner across the EU.
N.º 9	Valores (democracia, estado de direito,...) Objetivos (definidos na estratégia e prioridades definidas com linhas de ação coordenadas) Conhecimento (partilha do mesmo, como através da formação) Reforço dos fatores identitários de uma segurança europeia.
N.º 10	Mesmos valores, onde se inserem os mesmos comportamentos, as mesmas atitudes face aos mesmos ambientes criminais
N.º 11	Joint intelligence and operational cooperation at the level of Europol/Eurojust; joint training programmes with certification/accreditation at Cepol and Frontex levels; joint legislation at Council and E-Parliament level
N.º 12	More practical cooperative tools, more binding legal acts should form such a notion. More financial resources for exchange of knowledge and good practice and implementation of joint activities, like ex. the exchange programmes would enhance cooperation and influence the effectiveness of the law enforcement actions.
N.º 13	- Definição de estratégias a nível europeu, com o devido enquadramento legal; - Criação de estruturas que possibilitem a formação e a coordenação a nível internacional; - Estabelecimentos de objetivos específicos, quer a nível internacional, quer a nível dos estados-membros, para prossecução dessa cultura;

	- Empenhamento dos estados-membros em contribuir para essa cultura europeia de segurança.
N.º 14	Sharing common concerns as well as willing to set common curricula programs is essential to build a strong net working at operational level
N.º 15	The same as previous answer
N.º 16	By attending seminars, courses and on-line training activities on specific topics police officers will have a common knowledge, approach on legislation, instruments, good practices,....and this is the essence of a common culture.

De acordo com a perspetiva dos entrevistados e, sintetizando-se, os elementos que devem constituir uma noção de cultura europeia de segurança comum são: abordagem de segurança comum da UE às ameaças e às principais políticas de segurança, confiança mútua, cooperação eficiente e forte, quadro comum de ação e língua comum para uma melhor compreensão, valores comuns, objetivos, conhecimento / educação e reforço dos fatores de identidade europeia.

Para todos estes fatores é essencial que se consiga um enquadramento legal ao nível da UE, assumido e aplicado por todos os EM e acompanhado do necessário apoio financeiro para o desenvolvimento dos desideratos comuns.

Assim, poder-se-á afirmar que **uma cultura europeia de segurança**, se definirá como: **O conjunto de valores, comportamentos e atitudes consubstanciados na Estratégia de Segurança Interna da UE, construída por todos os EM, onde as suas polícias tenham acesso a formação comum e partilha de boas práticas, utilizando uma língua comum, que potencie a cooperação e confiança mútua entre os vários atores, bem como o desenvolvimento de um quadro conceptual comum com vista à consolidação de conceitos operacionais partilhados no combate à criminalidade transnacional, na prossecução da garantia dos direitos fundamentais enquanto pilares estruturantes da União.**

(7) Questão nº 7:

Tabela 7 – Respostas à questão nº 7 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 7
	<b>Poderá uma formação comum das polícias, em áreas prioritárias da UE, contribuir para consolidar uma cultura de segurança comum na UE? De que forma?</b>
N.º 1	Yes - exchanging best practice.
N.º 2	Definitely!  First, people will learn about certain problems and phenomena. Furthermore, they will learn about each other by networking, finding trust in colleagues and as a consequence therefore in the operating principles of other countries.
N.º 3	Definitely, joint police trainings, as envisaged by the LETS, aim to make EU's response to common security challenges more effective, to raise the standard of policing across the EU and to stimulate the development of a common law enforcement culture as a means of enhancing mutual trust and cooperation.
N.º 4	Yes. It helps in process of building of mutual trust among law enforcement representatives as well as in language development. Also it contributes in mutual broadening of horizons in the field of policing among participants of joint police training.
N.º 5	Participants from different cultures get to know each other's approach on different topics. Everyone get the same training and information to take back home for evaluation.
N.º 6	Yes, because a common understanding can contribute to productive and smooth cooperation. Allows to spread the experience gained during joint trainings in the national security environment and contributes to building trust.
N.º 7	A formação potencia a cultura comum pois permite desenvolver competências de rede e aceitação da diversidade no sentido de um entendimento comum.
N.º 8	Yes, joint training of experts operating in concrete specialist fields will increase common knowledge of threats and available tools addressing them, increase the mutual trust, build networks and facilitate common culture.
N.º 9	Claro que sim! A rede é fundamental, em termos de continuidade da diversidade para se poder chegar à cultura comum identitária sólida e que espelhe todos os EM. A formação comum das polícias é o fio condutor que leva à mudança para a cultura verdadeiramente comum.
N.º 10	Sim, melhorará de forma significativa. A Agência europeia CEPOL permite esta consolidação.
N.º 11	Through harmonised training programmes improve the capacity and capability for joint intelligence and operations.
N.º 12	by providing a common understanding, enhancing the knowledge on European instruments and tools, as well as the means of cooperation accessible, by creating platforms for exchange of knowledge and good practice, and identification of further steps to strengthen multilateral cooperation in the EU.
N.º 13	Seguramente. A formação é a base do conhecimento e sem conhecimento não pode haver qualquer tipo de ação consolidada.
N.º 14	Yes with no doubt, as law enforcement representatives would feel like they are sharing many to be able to work in the same way eg with the same tools and methodologies.
N.º 15	For sure. If police officers receive a standardized training, the proceeding would be more similar.
N.º 16	Same as previous answer.

Acredita-se que a formação comum reforça as competências dos agentes da autoridade, facilitando o entendimento comum entre a diversidade da União. A continuidade da rede de escolas/institutos/academias é crucial para o estado final de uma cultura de segurança comum.

Esta formação comum só será possível através de uma forte coordenação consubstanciada por uma agência europeia que oriente e fiscalize a implementação de um programa de formação europeu em todos os EM. Um programa que permitirá, no âmbito da cooperação internacional, o aumento da confiança entre os vários atores e a consequente uniformização de procedimentos ao nível operacional.

(8) Questão nº 8:

Tabela 8 – Respostas à questão nº 8 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 8
	No seu entender, qual será a contribuição do LETS na construção da cultura de segurança comum na UE? Como?
N.º 1	The LETS will help focusing on issues of common concern and also help exchange best practice regarding these issues.
N.º 2	There should be increased educational training for senior police officer in charge of international crime enforcement. In my opinion there are to less people who are able to take part in those programs. Then there should be also an increasing number of JITs bringing people together working on international cases in practice. People who have positive common experiences will trust each other and report positively to other colleagues.
N.º 3	To equip the law enforcement officers with the knowledge and skills they need to prevent and combat cross-border crime effectively through efficient cooperation with their EU colleagues.
N.º 4	Same as n.º 7
N.º 5	Same as n.º 7
N.º 6	As mentioned in n.º 7 LETS would contribute to a common understanding between police officers from MS
N.º 7	O LETS constitui o instrumento mais consolidado de harmonização de atuação policial e de segurança a cargo da CEPOL com o propósito de uma cultura de segurança comum.
N.º 8	Training is an instrumental tool for building common culture as described under responses above. Strategic Training Needs Assessment (STNA) within LETS should be a tool to assess the internal security threats identified in order to determine the training needs and gaps at the EU level.
N.º 9	O LETS é o mecanismo que leva ao “end-state” que é a cultura de segurança comum.
N.º 10	O LETS irá de facto contribuir para uma cultura de segurança comum, porque irá regular alguns caminhos ao nível da formação, que irão criar uma identidade própria nos vários sistemas formativos dos vários Estados europeus.

N.º 11	By defining the responsibilities at national, bilateral/regional and EU levels
N.º 12	In the first strand, it will lead to development of basic competences framework; In the second strand, it will help slightly to develop bilateral or regional cooperation; The real added value will be related to the third strand - training for mission officers from the EU; The fourth strand will be bring value rather for the third countries, which will be covered by the capacity building projects.
N.º 13	Poderá trazer algumas mais-valias em termos operacionais, para além dos meramente formativos. Se a ideia inicial for prosseguida, em termos de condensar todas as valências formativas do CEPOL, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX (entre outros), julgo então que poderá dar uma contribuição positiva na construção de uma cultura de segurança comum na EU.
N.º 14	Same as answers number 5 and 6.
N.º 15	A standardized training which means a better international police cooperation.
N.º 16	By implementing an overall training programme on different strands towards all ranks of police officers, that is to say, by designing and implementing joint training programmes the common security will be able to start building up.

O LETS ajudará na concentração em questões comuns da UE relacionadas com a criminalidade transfronteiriça, por parte dos vários atores, e garantirá aos agentes de aplicação da lei os conhecimentos e habilidades necessários para combater o crime de uma forma coerente e com uma compreensão mútua. Desta forma será mais fácil identificar as necessidades de formação comuns e, assim, construir o caminho para uma cultura de segurança comum. A definição das responsabilidades de formação das polícias, ao nível nacional, bilateral e regional e ainda da UE, vem colmatar as lacunas identificadas nas várias áreas, fazendo-o de forma coordenada e coerente. O LETS será, portanto, o instrumento que irá conduzir ao estado final de uma segurança comum superando as lacunas existentes.

(9) Questão n.º 9:

Tabela 9 – Respostas à questão n.º 9 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 9
	Considera que, através do LETS, a qualidade dos serviços de polícia na UE irá aumentar, tornando mais eficaz a resposta aos problemas comuns em matéria de segurança, contribuindo assim para uma cultura comum de segurança?
N.º 1	Training alone will not be enough. A change in culture requires the support of police leaders and the readiness to accept different ways of working while adhering to a common goal.
N.º 2	Referring to the answers to the questions above: Yes.

N.º 3	Yes, as trainings will seek to identify and address the very gaps in existing law enforcement training on cross-border matters. In that context, by ensuring the high quality delivery of trainings, LETS will contribute to the very quality of the police services in the EU.
N.º 4	Yes, depending on ability to implement LETS effectively in day-to-day work of law enforcement agencies around EU.
N.º 5	Certainly hope so.
N.º 6	Yes. It is considered that LETS will contribute to enhancement of the quality of national police actions in the area of international police cooperation, to a certain degree.
N.º 7	Sim, o LETS vai contribuir para uma cultura de segurança interna reforçada. E será tanto melhor quanto maior for o detalhe e qualidade intrínseca dos currículos bem como o levantamento de necessidades de formação e avaliação (particularmente externos).
N.º 8	Yes, better and commonly applied principles in identification of training needs and implementation of training within all LETS strands will facilitate harmonization of the overall EU response in dealing with the EU security threats.
N.º 9	O LETS vai permitir Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) comuns o que sem dúvida faz aumentar a qualidade dos serviços de polícia na sua atuação. Para isso é necessário operacionalizar o LETS da melhor forma e que haja um esforço comum dos EM para a sua eficácia.
N.º 10	SIM
N.º 11	Yes, it follows from 5 and 8
N.º 12	Yes, but in a rather limited way. Implementation of LETS may be very expensive and for the fact that the EU resources for this purpose will be limited, the number of training activities financed from the EU budget will have to be limited. The main added value would be coordination of training activities in the EU.
N.º 13	Possivelmente, a médio prazo. O LETS poderá contribuir para a consolidação e melhor coordenação dessas valências e como tal poderá então contribuir para o aumento da qualidade dos serviços.
N.º 14	Yes
N.º 15	Yes, I do.
N.º 16	It will depend on the activities which will be implemented. Obviously, not all police officers will be able to attend residential activities. So, maybe the way to reach all of them is developing common curricula on different topics. But up to now the implementation of common curricula by MS is carried out on a voluntary basis. Summarising, I think that the impact of the LETS on the effectiveness of the quality of the police services will be low.

A implementação do LETS, nas suas várias vertentes, irá com certeza contribuir para uma resposta mais eficaz aos problemas de segurança comuns da UE, podendo também contribuir para a construção da cultura de segurança na europa.

Mas são duas as dimensões aqui abordadas: por um lado, a da contribuição do LETS para a eficácia da ação policial e, por outro, a contribuição do LETS para uma cultura de segurança comum.

Na primeira dimensão verifica-se que o LETS assume um papel essencial, pois irá harmonizar técnicas, táticas e procedimentos na atuação das diversas polícias na europa o que levará a uma cooperação mais eficaz no combate à criminalidade transnacional. Note-se que, o programa prevê implementação a todas as categorias de polícias pelo que aumentará o impacto, de harmonização desses procedimentos, por toda a europa.

Esta formação, ao aumentar o conhecimento mútuo das ameaças à segurança e tendências da criminalidade na europa, tenderá a garantir uma resposta da União mais uniforme aos fenómenos criminais, pelo que a ação das polícias será mais eficiente.

Em relação ao impacto da implementação do LETS para uma cultura de segurança na europa, pode-se afirmar que poderá ser muito significativo, no entanto, ficará dependente do grau de implementação dos EM e da capacidade de coordenação dessa implementação por parte da Cepol e da própria Comissão, bem como da garantia da qualidade da formação.

A implementação do LETS, de forma eficaz e coordenada, garantirá uma melhoria da ação policial em relação aos fenómenos criminais transnacionais que, por sua vez, será o passo mais importante para a consolidação da cultura europeia de segurança.

Mas este processo, contínuo e complementar, só será exequível com um planeamento minucioso das possíveis implicações orçamentais, do controlo e avaliação da implementação do LETS a todas as categorias de polícias, por forma a evitar um impacto reduzido do programa e o não cumprimento do seu principal objetivo que é a consolidação da cultura europeia de segurança.



(10) Questão nº 10:

Tabela 10 – Respostas à questão nº 10 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 10
	Considera vantajoso, em termos de construção de uma cultura de segurança comum na europa, que o LETS seja aplicado a todos os níveis dos agentes de aplicação da Lei (e não só a altos funcionários das polícias)?
N.º 1	The definition of senior officers varies greatly between countries. It should be the actual role and function that determine the learning need, not the rank or grade.
N.º 2	I would suggest increasing the training for senior police officers, because they are trend-setting for the fundamental decisions on cases in their responsibility.  Then there must be widespread possibilities for police officers working on the international cases on the operational level to improve their theoretical knowledge and also their practical experiences. That could be supported by special trainings by the national police academies / universities and also by exchange programs, coordinated via CEPOL or EUROPOL.
N.º 3	Yes, my vision is that all law enforcement officials -not only the senior ones- should have a basic knowledge of the EU law enforcement instruments.
N.º 4	YES! I strongly support this idea. So far various attempts have been aimed at senior officer's level, which often doesn't bring direct impact on lower levels of law enforcement structures.
N.º 5	Yes, but on a national level in particular.
N.º 6	Yes, the level of other officers should be included (for example higher level officers, chiefs and middle ranking officers)
N.º 7	Quanto maior for o alcance da formação comum maior será o seu impacto na criação de uma cultura de segurança interna comum na UE.
N.º 8	LETS communication already addresses all levels of LEA officers. It addresses all training on EU matters hence the target group cannot be only senior police officers.
N.º 9	Deverá ser implementado, principalmente, ao nível de <i>senior officers</i> sendo, no entanto, importante abranger também os restantes níveis desde que adequado aos diferentes níveis de aprendizagem. Uma estrutura comum de aprendizagem é bem-vinda. Deve-se fazer um esforço nos currículos comuns para os níveis mais baixos. Nos níveis intermédios trabalhar também com intercâmbios para que haja uma evolução dos <i>mind-set</i> .  Ao nível das estruturas superiores deve-se trabalhar para abrir os seus horizontes, no desenvolvimento de mecanismos de decisão, etc.  A sofisticação da aprendizagem deve aumentar á medida que subimos o nível hierárquico.
N.º 10	SIM
N.º 11	Yes, as stipulated in the draft Regulation for Cepol
N.º 12	Expanding of the target group is important.
N.º 13	Considero que será essa a principal vantagem em relação ao atual CEPOL. Mas por outro lado, a formação a todos os níveis irá dificultar a disseminação de conhecimentos obtidos e irá multiplicar a necessidade de ações formativas. Em alguns países isso poderá ser um constrangimento, devido a fatores financeiros.
N.º 14	Yes
N.º 15	I totally agree.
N.º 16	The answer is yes, but you need resources.  The answer to this question is partially linked to the previous one. If you have to enlarge the target group

of the training activities you need more staff, more resources and budget, but according to the draft of the new regulation for CEPOL it is not expected that the Agency will increase their human and material resources and budget in a proper way.

É comumente assumido, que a formação em áreas prioritárias da UE deve ser garantida a todo o espectro dos agentes de aplicação lei. Importa, no entanto, reconhecer que para se abranger um maior leque de agentes a implementação do programa deve ser feita de forma também diferenciada. Imagine-se, por exemplo, que se pretendia a formação das categorias mais baixas de agentes em centros de formação fora dos seus países de origem; para além da componente económica se tornar demasiado pesada para a UE e EM, toda essa coordenação seria muito complexa e pouco exequível. O esforço deve ser exercido, principalmente, ao nível de currículos comuns e de ferramentas pedagógicas e formadores, que permitam a uniformização da formação a todos os níveis.

O LETS já prevê a questão de abranger todos os escalões dos agentes de aplicação da lei. A clarificação da sua implementação é crucial, devendo ser adaptada aos diversos níveis, o que significa que o nível de formação tem de ser adaptado de acordo com o nível hierárquico e o critério de “*need to know*”.

(11) Questão nº 11:

Tabela 11 – Respostas à questão nº 11 / Sinopse

Entrevistado	Pergunta n.º 11
	A Comissão Europeia planeia emitir um comunicado sobre a revisão da Estratégia Europeia de Segurança Interna durante o Outono de 2014 <sup>90</sup> . Considera que o LETS é uma das áreas que deve ser realçada nessa revisão? Explícite sucintamente.
N.º 1	For the reasons mentioned above it would make sense to refer to the LETS.
N.º 2	Education is the fundamental key to improve cooperation, so it should be listed on top!

<sup>90</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014”, 20/06/14, pag. 18

N.º 3	I believe that training must play an important role in the implementation of the Internal Security Strategy, as training can play a key role in bridging the gaps between policy and practice.
N.º 4	Yes, of course. It is one of ways how to implement LETS and emphasize its role in the process of law enforcement development.
N.º 5	Should be referred to as important to have common training between the member states on different levels and to reasonable cost.
N.º 6	We are convinced that in the future ISS strategy the law enforcement training should be of key importance and highlighted accordingly. In addition, training plays an important role in ensuring an effective implementation of the fundamental objectives of the ISS itself.
N.º 7	A relação entre eles é umbilical. A EESI fixa os <i>END's</i> – fins faltando dois componentes: <i>MEANS</i> e <i>WAYS</i> . Os <i>Means</i> são os recursos humanos, materiais, etc que os países dispõem e os <i>Ways</i> é como fazer, ou seja, numa lógica de sistema o <i>Ways</i> dá o progresso. A formação é uma etapa da capacitação dos executantes, não sendo o único é um vetor fundamental para transpor a EESI para o “terreno”.
N.º 8	Yes, CEPOL strongly believes that LETS and training should feature in the internal security policy documents either its post-Stockholm process of revision of ISS. The Stockholm Program has addressed the training and set the political tasks, further policy processes should build on the achieved progress.
N.º 9	Se queremos que a europa tenha uma cultura de segurança comum o LETS tem de constar na revisão da estratégia para a segurança interna da UE.
N.º 10	Talvez, depende do tipo de revisão que vier a ser operada.
N.º 11	Yes, because it creates the framework for law enforcement training in the EU
N.º 12	I think it will be covered by the ISS, as it is important for the EU Commission. The previous LETS communication has never been discussed in details neither adopted. It has only political influence.
N.º 13	É, e foi! Deve ser realçada, acima de tudo para que seja explicada a visão da Comissão nesta matéria, que tem sido alvo de bastante discussão, parecendo não haver um entendimento unânime acerca da questão.
N.º 14	Probably yes.
N.º 15	I consider it is an essential point to enhance the standardized training in order to get a better European security culture.
N.º 16	For sure. To achieve the objectives of any Internal Security Strategy and to implement the EMPACT priorities of the EU Policy Cycle it is essential to develop training programmes to train all the actors who play a key role in the prevention and investigation of any kind of crimes.

A Estratégia de Segurança Interna da UE (ESI) deve incluir claramente os princípios do LETS, senão o próprio LETS enquanto objetivo estratégico para o próximo ciclo. A formação comum pode colmatar as lacunas ainda existentes entre política e prática e, por outro lado, garantir a aplicação efetiva dos objetivos da ESI, sendo o principal “Meio” para a implementação do “Fim” (da ESI da UE).

As prioridades definidas ao nível da UE, relativamente à criminalidade transnacional, só serão reconhecidas por todos aqueles que exercem funções de prevenção, investigação e combate a esses fenómenos se constarem de programas formativos que cheguem a todos e de forma coordenada e uniforme.

(12) Questões nº 12 e 13:

Tabela 12 – Respostas às questões nº 12 e 13 / Sinopses

Pergunta n.º 12 e 13		
Entrevistado	Quais as principais vantagens e vulnerabilidades que identifica na implementação do LETS? Explícite sucintamente a sua argumentação.	
	Vantagens	Vulnerabilidades
N.º 1	Division of work in times of austerity. Building trust and common work practices. Defining and working towards common goals.	Paying lip services. Training without proper training analysis. Wrong target groups. Quality of training.
N.º 2	The offered education is of a common standard for all EU-member-states and well agreed between the countries. Thus, it is supporting a common understanding of policing.	The theoretical educational approach must reflect the recognized problems by the people working operational on the cases, to insure the trust in the system.  Another critical point is the language barrier for a lot of police officers. In my opinion, only a few and thus to less are able to communicate on an elaborated level in English.
N.º 3	Ensure that Union level training for law enforcement personnel is of high quality, coherent and consistent - and that conclusions from training needs assessments are reflected in the next planning cycle in order to enhance effectiveness of future actions	Historic momentum when the LETS Communication was presented (together with the merger of Europol and CEPOL that has been abandoned ever since) linking the context of the communication to the form of the arrangement then envisaged. From the implementation point of view, challenges also result from the relocation of CEPOL to its new Headquarters and the fact that the Scheme cannot benefit of the financial and human resources initially foreseen for its implementation.
N.º 4	Chance to address law enforcement agencies all around EU and thus increase the level of security in general.	Ability to effectively implement outcomes of LETS, sufficient funding, current level of foreign language knowledge on the lower levels of law enforcement agencies
N.º 5	It clarifies the different roles for the different agencies and the importance of cross border training to be able to meet the cross border criminality.	That it will be a “desktop product”, only a lot of documents, bureaucracy, which will not lead to any improvement within training and for the different member states.
N.º 6	Building common culture, exchange of experience and good practices, as well as common training to practitioners across the EU	The process of formal adjustment of national training systems and resetting of national priorities in the area of trainings on international police

		cooperation may be quite complicated.
N.º 7	<p>- Harmonização dos procedimentos a nível europeu;</p> <p>LETS 1: Referência para os currículos nacionais;</p> <p>LETS 2: excelente ferramenta de harmonização dos procedimentos em matéria de cooperação transfronteiriça;</p> <p>LETS 3: coordenação centralizada de áreas transversais garante uma efetiva uniformização de procedimentos dentro da UE, facilitando o combate à criminalidade transfronteiriça;</p> <p>LETS 4: afirmação política da UE no exterior garantindo a segurança das fronteiras externas.</p>	<p>-Diferente aceitação e implementação do LETS nos diferentes EM;</p> <p>-Possíveis conflitos com os modelos nacionais de formação;</p> <p>-LETS vs soberania dos Estados Membros</p> <p>-Prioridades nacionais diferentes não serem contempladas pelo LETS.</p>
N.º 8	Harmonization and management of knowledge, skills and competencies, better identification of training needs and relevant responses bearing in mind subsidiarity principles and identified strands, furthering training as an effective response to increase the capacity of LEA to deal with internal threats including their external aspects.	Political commitment without allocation of balanced resource allocation is the main issue to consider.
N.º 9	<p>Melhor eficácia e eficiência no combate ao crime transnacional;</p> <p>Coordenação das ações policiais europeias;</p> <p>Entendimentos semelhantes quanto ao combate da criminalidade;</p> <p>Uma melhor perceção de segurança e aumento da confiança entre as polícias europeias;</p> <p>Confiança comum, fundamental para a coesão europeia.</p>	<p>Talvez o acréscimo de custos, pois é mais abrangente (no entanto esses custos são revertidos em mais qualidade);</p> <p>Resistência de alguns segmentos mais conservadores que poderá levar a constrangimentos na sua implementação.</p>
N.º 10	Fornecer aos Estados um caminho comum para a formação	Perda de alguma soberania.
N.º 11	A clear division of training responsibilities as stated above	Lack of commitment by Member States as reflected in the current negotiations in the Council structures of the draft Regulation for Cepol.
N.º 12	Within the enhanced cooperation with regard to the police missions of the EU member states, as I have already explained.	Lack of human and financial resources for LETS implementation in the agency, which will be responsible for - it means CEPOL. Possible negative impact on the number of training activities offered by the agency. Possible reduction of places accessible for the police officers interested in participation in stationary activities due to enlargement of the target group. Focusing on the priority areas formulated by the EU institutions, with a limited attention to the training needs identified directly by the Members States.
N.º 13	A possibilidade de haver formação mais alargada em termos dos quadros das diversas polícias, a par da continuidade de uma política de aposta na formação e cooperação policial.	A desvirtualização da aposta na formação a nível internacional por altos quadros da polícia, de forma a ser replicada em cada estado-membro. A impossibilidade de alguns países poderem participar nas ações formativas, por razões financeiras, que poderá originar um decréscimo do grau de conhecimento até agora obtido através do CEPOL.
N.º 14	See answers in previous questions.	- Shaping a European training program for law

		<p>enforcement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- budget as it is a key element to consider for the success of any actions,</li> <li>- weak capacities from the MS to avoid referencing only upon their own system</li> <li>- lack of commitment / willingness at political level to start a new step in policing at European level.</li> </ul>
N.º 15	Standardized training, personal contacts among Law Enforcement bodies, better international police cooperation and, consequently, stronger fight against cross-border crime.	Sometimes, the danger in training is that the subjects are more theoretical than practical and therefore, less operational.
N.º 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To make use of the experience of CEPOL in the design and implementation of training activities.</li> <li>- To make use of the platforms of the Agency</li> <li>- To make use of the training materials (common curricula,...).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of human resources, material means and budget.</li> <li>- Lack of commitment of some countries.</li> </ul>

Perante um quadro tão rico em informação, que requer uma análise consistente, com vista a uma compreensão mais objetiva, apresenta-se primeiramente, e de forma pragmática, as expressões transversais às diferentes respostas referentes às vantagens e vulnerabilidades do LETS. Posteriormente faz-se uma análise mais desenvolvida e sintetizar-se-á melhor no capítulo seguinte. Assim, as principais vantagens e vulnerabilidades do LETS são:

**Vantagens:** construção de confiança; práticas comuns; trabalhar para um objetivo comum; compreensão comum; uma formação de qualidade, como resultado de uma efetiva identificação das necessidades de formação; aumenta o nível de segurança da UE e, conseqüentemente, um melhor combate ao crime transfronteiriço; a harmonização cultural comum de procedimentos; aumenta a capacidade de afirmação política da UE e das agências de aplicação da lei no exterior da União. Para além destes fatores, usufruir da experiência dos programas formativos da Cepol é também por si só uma vantagem que permitirá mais facilmente colmatar lacunas já identificadas e seguir o espírito da cooperação policial através da aprendizagem e fomento da cultura comum de segurança na europa.

**Vulnerabilidades:** Possibilidade do LETS ser aplicado a um grupo alvo de forma errónea; diferente qualidade da formação entre EM; barreira linguística; compromisso político *versus* recursos financeiros e humanos atribuídos ao programa; pode vir a consubstanciar um "produto desktop", com pouca interação interpessoal; ajustamento das prioridades nacionais de formação para a cooperação policial internacional, adaptando as prioridades da UE às nacionais; LETS *versus* Soberania dos EM; a resistência à implementação do LETS por fações mais conservadoras.

Desta forma, e fazendo-se uma análise do atrás expresso, a principal vantagem do LETS, reverte-se na melhoria qualitativa e nos princípios que estruturam o programa com vista a assegurar que a formação das polícias da UE é de alta qualidade, coerente e consistente, de acordo com a avaliação das necessidades de formação efetuada. Este ciclo, previsto pelo LETS, pretende melhorar a eficácia das ações futuras das polícias, clarificando o papel de cada ator (EM e UE) neste processo formativo e prevendo quatro áreas de intervenção distintas, mas complementares, com o objetivo de cobrir as prioridades da UE em termos de segurança interna (incluindo os seus aspetos externos) e de chegar a todas as categorias de polícias. Por ser uma iniciativa pioneira, que pretende acompanhar o novo paradigma da segurança na europa, é a ferramenta que irá sustentar a tão desejada cultura europeia de segurança comum e partilhada por todos os atores com responsabilidades na segurança interna da UE.

Apesar do processo de realização do LETS ter sido planeado pela Comissão Europeia em conjunto com as instituições europeias no âmbito da JAI e os EM, garantindo-se assim o necessário acordo de todas as partes envolvidas, não deixam de haver vulnerabilidades que podem colocar em causa os princípios subjacentes à

implementação do LETS. Realça-se, neste campo, os aspetos do possível esforço em termos financeiros e de recursos humanos para implementação de todas as componentes do LETS que, no atual panorama de crise financeira pode continuar a adiar a urgente implementação do programa. Por outro lado, a existência de renitências de alguns EM em aceitar a imposição de um programa de formação europeu, que colida com as suas próprias prioridades de formação internas, nomeadamente, em relação às prioridades nacionais de segurança poderão seguir uma linha diferente das prioridades europeias.

### **Síntese conclusiva do trabalho de campo**

O manancial de informação coligida, durante a fase do trabalho de campo, exige uma síntese conclusiva que consolide algumas ideias e estabeleça uma linha orientadora em relação ao principal objetivo deste trabalho.

Assim, a formação das polícias na europa que, apesar das importantes iniciativas europeias já desenvolvidas, tem sido decidida e organizada primordialmente pelos diversos EM, descurando por vezes o carácter transnacional do crime, principalmente aos níveis hierárquicos mais baixos das polícias, deve agora ser orientada por instituições europeias que garantam a necessária coordenação e qualidade da formação. A CEPOL, enquanto agência específica para a formação das polícias, com vários anos de experiência, assume-se como a principal agência para as lacunas ainda existentes na formação, em cooperação com outras do âmbito JAI.

Será a CEPOL a ter o papel principal de implementação do LETS, como instrumento crítico para um melhor entendimento entre as polícias europeias no combate à criminalidade transfronteiriça na União. A implementação do LETS, ajudará, de forma



inequívoca, na construção de uma cultura europeia de segurança, comum a todas as polícias pois apesar de algum trabalho já ter sido feito neste campo, uma cultura de segurança não se desenvolve de um dia para o outro, e o LETS é a base para uma cultura sólida e sustentável.

Esta cultura europeia de segurança, sólida e sustentável, só será possível com uma formação comum das polícias, em áreas chave definidas por todos os EM, que garanta a necessária confiança mútua entre os diferentes atores e reforço da cooperação entre os mesmos. A análise destes fatores e da literatura consultada levou a que se arriscasse sobre a criação de uma definição de cultura europeia de segurança, nos seguintes termos: O conjunto de valores, comportamentos e atitudes consubstanciados na Estratégia de Segurança Interna da UE, construída por todos os EM, onde as suas polícias tenham acesso a formação comum e partilha de boas práticas, utilizando uma língua comum que fomente a cooperação e confiança mútua entre os vários atores, com vista ao desenvolvimento de procedimentos semelhantes no combate à criminalidade transnacional, na prossecução da garantia dos direitos fundamentais enquanto pilares estruturantes da União.

O LETS é assim uma peça essencial para a conclusão deste puzzle que é a consolidação da cultura de segurança europeia. Se for corretamente implementado, chegando a todas as categorias de polícia, coordenado e a sua aplicabilidade avaliada periodicamente de acordo com as novas exigências de segurança europeia, consubstanciar-se-á numa ferramenta muito importante para a eficácia policial no combate ao crime transnacional europeu.

Como todos os processos de mudança, existem algumas vulnerabilidades subjacentes, podendo-se aqui sintetizar, concordando-se com (Malik, 2014), quando se refere aos entraves sistémicos à ação coletiva que dificultam os processos de mudança que

devem acompanhar as novas realidades. Estes entraves, consubstanciam-se na multipolaridade crescente, pelo número de Estados que têm integrado a UE e outros que têm surgido e com os quais é necessário cooperar internacionalmente; à inércia institucional, em grande parte pela dificuldade em se adaptarem às novas realidades e à hegemonia em termos de doutrina defendida por alguns EM; ao aparecimento de problemas de maior gravidade, que exigem uma cooperação transnacional mais efetiva e, por fim, a uma fragmentação institucional que poderá ocorrer pela falta de coordenação supranacional e pelo consequente não aproveitamento dos recursos disponíveis.

Para finalizar esta síntese, não se pode abstrair da luz que guia este estudo e que se baseia na ideia que formar polícias por toda a Europa é da maior importância para a cooperação operacional e para a construção da confiança mútua. A proposta de implementação do LETS, em cima da mesa, assegura uma coordenação sustentada garantida pela Ceuol, que apoiará as polícias na sua atividade, ajudará a melhorar a sua ação e a ser mais eficiente no combate aos fenómenos criminais que ameaçam a segurança dos europeus.

Haja vontade política e a necessária coordenação entre a política e a sua operacionalização no terreno...

## **5. Considerações Finais e prospetiva**

Com este trabalho de investigação acredita-se que se contribui para uma melhor compreensão da influência da implementação do LETS na consolidação de uma cultura europeia de segurança. Ao longo do mesmo seguiu-se uma linha orientada e escoltada pela pergunta de partida: "A implementação de um programa de formação europeu para as polícias poderá contribuir para uma cultura de segurança comum na UE?". Ciente da dimensão do problema foi feito um esforço por se delimitar o objeto de estudo e, por sua vez, tornar a tarefa viável.

A necessária sustentação teórica baseou-se nas novas exigências que se impõem pelo novo paradigma da segurança, centrado na segurança humana, na crescente sensibilização da sociedade para as novas ameaças que são cada vez mais multidimensionais e holísticas.

Nas últimas décadas, o chamado processo de globalização levou a que a cooperação policial europeia fosse reforçada por forma a fazer face às ameaças à segurança emergentes e decorrentes desse processo. No entanto, a amálgama de instrumentos de cooperação e intercâmbio de informações, que a Europa sentiu necessidade de desenvolver, não foram corretamente acompanhados por mecanismos de harmonização de procedimentos e de disseminação da sua utilização por todos os atores que necessitam de os usar, com vista a uma atuação mais eficaz.

A Estratégia de Segurança Interna e o Programa de Estocolmo são instrumentos essenciais que definem as estratégias com vista a garantir que os cidadãos europeus se sintam protegidos e, ao mesmo tempo, que os seus direitos fundamentais estão assegurados. As polícias dos vários EM deverão operacionalizar essas estratégias no combate ao crime transnacional e outros fenómenos que podem colocar em causa a segurança dos cidadãos da UE, mas que só funcionará eficazmente se partilharem de

uma cultura europeia de segurança comum, que percecione esses fenómenos de forma semelhante, que só poderá ser alcançada através de um programa de formação europeu para as polícias (LETS).

Foi nesta perspetiva que se desenvolveu este estudo.

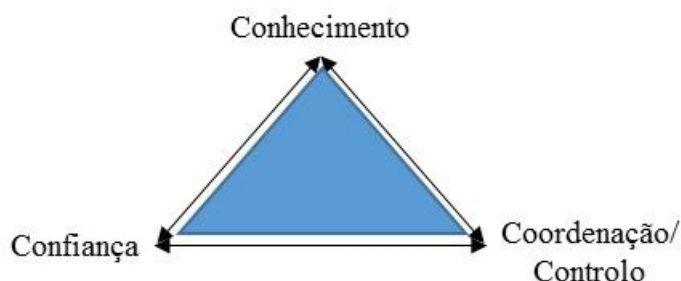
A proposta de LETS, a ser implementada, prevê quatro componentes ambicionando chegar a todos os polícias e prevendo colmatar as lacunas já identificadas na formação dos mesmos, cobrindo aspetos internos e externos da segurança interna da UE, e identifica os responsáveis pela sua implementação.

A Cepol, através da sua rede de academias/escolas/institutos, assume-se como a principal agência europeia com a responsabilidade de implementar e coordenar esta nova iniciativa europeia de uniformização da formação das polícias dos EM, de acordo com as prioridades estabelecidas em termos de ameaças à segurança interna da UE. O programa, LETS, visa contribuir, de forma inequívoca, para a consolidação de uma cultura europeia de segurança, partilhada por todas as autoridades com responsabilidades nesta área, através do fomento da confiança mútua, facilitador da cooperação policial transnacional.

Com base na investigação levada a cabo neste trabalho, e nas várias conclusões retiradas da mesma, é possível elaborar uma análise prospetiva, pretendendo-se dar um contributo para estudos posteriores mais aprofundados sobre a temática em apreço.

Assim, e confirmando-se a positividade da resposta à pergunta de partida, ou seja, a implementação de um programa de formação europeu para as polícias contribui para uma cultura europeia de segurança, comum a todas as polícias, acredita-se que esta se concretizará mediante três fatores essenciais: Conhecimento, Confiança e Controlo/Coordenação.

Estes fatores, interdependentes entre si, são cruciais na sustentação da cultura de segurança e no reforço da cooperação policial na Europa, não funcionando uns sem os outros, tal como o triângulo ilustrativo em baixo.



O fator conhecimento, relacionado com a informação que os polícias devem ter sobre as diversas organizações policiais na Europa, sobre as instituições do espaço JAI, as ameaças que assolam a Europa e outras sobre os mecanismos existentes para poderem trabalhar em conjunto e prevenir e combater o crime. Inclui-se também aqui o ensino da língua (inglesa) enquanto facilitadora da cooperação. Por isso a importância do LETS. Este fator será certamente prosseguido através da garantia da qualidade dos currículos comuns aplicados (certificados por toda a UE), pela qualidade dos formadores (através da criação de uma bolsa europeia de formadores nas diversas áreas), pela qualidade dos participantes (através da avaliação dos conhecimentos, aptidões e atitudes adquiridos no final da formação) e, por fim, pela qualidade dos ambientes de aprendizagem (sejam eles presenciais ou virtuais através do uso das tecnologias já disponíveis e que permitem chegar a um largo espectro de participantes e, através da criação de Centros de Excelência em determinadas áreas da segurança).

Por outro lado, a confiança, que é crucial para uma efetiva cooperação entre as polícias. A confiança que só se constrói se houver a perceção que todos têm o mesmo nível de conhecimento, atrás referido, da forma de agir dos outros perante determinado fenómeno criminal. Significa isto que, no caso de haver necessidade de obter

informação ou cooperar com polícias de outro EM, existe a certeza que ela será fornecida na medida do pretendido.

Por último, a Coordenação/Controlo, na medida em que é necessário a existência de uma entidade que monitorize a implementação do LETS e controle a concretização dos seus objetivos. Aqui o papel fulcral da Cepol.

Concordando-se com *Gordner e Shain* quando afirmam que a formação policial será cada vez mais sujeita a uma análise rigorosa em termos de custo-benefício do que o era no passado, com a maior das atenções no sentido de se eliminar formação desnecessária e torná-la o mais eficiente possível. (C.Shain, 2011) o LETS surge como a solução a esta dicotomia.

O novo paradigma de segurança, anteriormente caracterizado, e procedente das macro mudanças mundiais, imporá certamente, a construção de uma cultura europeia de segurança, para responder também às ameaças exteriores às suas fronteiras levantadas pelo terrorismo e crime organizado, em que “as polícias devem ser treinadas, nas mais avançadas técnicas de investigação, inteligência, gestão de crises e de comunicação, e receber formação internacional de forma cooperativa, inclusive no intercâmbio de elementos policiais entre os Estados (...)” (Das, 2011, p. 20)

O LETS cumprirá assim o desiderato das conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo de 2009 e da Estratégia da Segurança Interna da UE - "Rumo a um modelo europeu de segurança" que será certamente prosseguido pela nova Estratégia de Segurança Interna, para os próximos quatro anos, na busca de melhor segurança aos cidadãos europeus e na garantia dos seus direitos fundamentais.

Será certamente este o compromisso político de todos os intervenientes da UE, no sentido de se trabalhar mais e melhor em conjunto, com vista a uma melhor adaptação às tendências de ameaças futuras à União.

## Bibliografia

- Alves, A. C., 2003. Sobre Segurança. In: *Pela Lei e Pela Grei*. Lisboa: GNR, pp. Janeiro - Março.
- Attina, F., 1997. *Globalization and crime, the emergine role of international institutions in "Jean Monnet working pappers in comparative and international politics"*. Catania: Universidade da Catania.
- Batista, J. A., 2010. *Reflexões sobre o conceito antropológico de cultura*. Goiás: s.n.
- Batten, G. M., 2012. *Freedom, security & justice? Or the creation of a european union police state*. Dagenham: Caxton Press Ltd.
- Benneyworth, I., 2011. *Does the European Union have a strategic culture?*. Cardiff: E-International relations students.
- Brandão, A. P., 2004. Segurança: um conceito contestado em debate. In: *Informações e segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, pp. 40-41.
- Burgess, J. P., 2010. *The Internal Security Strategy and the new security culture*. Oslo: s.n.
- C. Shain, G. a., 2011. *The changing landscape of police education and training. Police Practice and Research*. Routledge: s.n.
- C.Shain, G. a., 2011. *The changing landscape of police education and training. Police Practice and Research*. Routledge: s.n.
- Calopăreanu, G., 2013. Providing Security through Education and Training in the European Union. *Strategic Impact*.
- Campos, J. M., 1999. *Organizações internacionais. Teoria geral. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. 1ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CEPOL, 2010. *Contributing to european police cooperation through learning*. Luxemburgo: Publications of the European Union.
- CEPOL, 2010. *Contributing to European Police cooperation through learning*. Bramshill: s.n.
- CEPOL, 2011. *A decade of European cooperation in police training, aniversario reflections*. Luxemburgo: Publications of the European Union.
- CEPOL, 2011. *Explore Exchange Experience - CEPOL european exchange programme*. Luxemburgo: Serviço de publicações da UE.
- CEPOL, 2011. *New philosophy, new possibilities*. Luxemburgo: Serviço de publicações da UE.
- CEPOL, 2012. *European training scheme. Mapping of law enforcement training in the european union - final report*. Bramshill: CEPOL.
- CEPOL, 2012. *Strategic training needs assessment*. Bramshill: CEPOL Secretariat.
- CEPOL, 2012. *Strategic training needs assessment*. Bramshill: CEPOL.
- CEPOL, 2013. *Anual report 2012*. Luxemburgo: Publications office of the European Union.
- CEPOL, 2014. *Anual Report 2013 (final draft)*, Bramshill: CEPOL.

CEPOL, 2014. *CEPOL Position Paper - "A new European Agenda for Home Affairs"*, Bramshill: CEPOL.

COMISSÃO, 2013. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à instituição de um programa europeu de formação policial*. Bruxelas: Comissão Europeia .

Comissão, 2013. *Proposta de regulamento do parlamento europeu e do conselho que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação e a Formação Policial (Europol) e que revoga as Decisões 2009/371/JAI e 2005/681/JAI*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Commission, E., 2014. *An open and secure Europe: making it happen - SWD(2014) 63 final*. Brussels: European Commission.

Commission, E., 2014. *The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014*. Brussels: European Commission.

Conselho, 2000. *Decisão do Conselho que cria a Academia Europeia de Policia (AEP)*. Bruxelas: União Europeia.

Conselho, S. G. d., 2010. *Estratégia de segurança interna da UE rumo a um modelo europeu de segurança*. Luxemburgo: Serviço de publicações da União Europeia.

Costa, C. G., 2004. *Economia e política da construção europeia os desafios do processo de integração*. 1ª ed. Lisboa: Terramar.

Das, P. C. K. a. D. K., 2011. *Police education and training in a global society*. 1ª ed. Plymouth: Lexington books.

Di Felici, L., 2006. *Lo sviluppo di un modello formativo europeo nell'Accademia Europea di Polizia (CEPOL)*. Milão: n.d..

Dias, H. V., 2012. *Metamorfoses da polícia novos paradigmas de segurança e liberdade*. Coimbra: Almedina.

Direção Geral Educação e Cultura, C., 2009. *Quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das comunidades europeias.

DOLGHI, D., 2011. *The Culture of Security: perceptions and preference formation in the European Union*. Oradea: Eurolimes.

Elias, L., 2012. *Desafios da Segurança na sociedade globalizada*. Lisboa: Observatório Político.

Europeia, C., 2014. *Relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna da UE 2010-2014*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Europeia, C., 2015. *Agenda Europeia para a Segurança, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2015) 185 final*. Estrasburgo: UE.

Europeia, C. d. U., 2009. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança - Uma Europa segura num mundo melhor*. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.

Europeia, C. d. U., 2014. *Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho que cria a Agência Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que revoga e substitui a Decisão 2005/681/JAI do Conselho*. REV 1 ed. Bruxelas: Conselho da União Europeia.



- Europeia, S.-G. d. C., 2013. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Establishing a European Law Enforcement Training Scheme*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Europeia, u., 2010. *Estratégia de segurança interna da União Europeia Rumo a um modelo europeu de segurança*. Luxemburgo: Serviço das publicações da União Europeia.
- Europeu, C., 2010. *Estratégia de segurança interna da União Europeia, rumo a um modelo europeu de segurança*. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Europeu, C., 2010. *Programa de Estocolmo - Uma europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*. Bruxelas: Jornal oficial da União Europeia.
- Faria, L. L. d., 1992. *Unidade e diversidade: a cultura europeia e as línguas da Comunidade*. Lisboa: ISLA.
- Fontoura, L., 2013. *Segurança e Defesa Nacional um conceito estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Fortin, M. F., 2009. *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Fortin, M. F., 2009. *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Gariup, M., 2009. *European Security Culture - Language, Theory, Policy*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Goede, M. d., 2011. *European Security Culture: Preemption and Precaution in European Security*. Amesterdão: Vossiuspers UvA.
- Gouveia, J. B. & Santos, S., 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. 1ª ed. Coimbra: Almedina.
- IESM, 2012. *NEP ACA 018 - Regras de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Léonard, C. K. a. S., 2012. *Developing European Internal Security Policy - After the Stockholm Summit and the Lisbon Treaty*. New York: Taylor & Francis.
- Loik, R., 2011. *From Common Learning to Common Safety: Educational Tools for EU Security Architecture*. Tallinn: Estonian Academy of Security Sciences.
- Lourenço, N., 2013. *Sociedade global, segurança e criminalidade*. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança - UNL.
- Lourenço, N., 2014. *Documento de apoio ao ensino: Da Segurança do Estado à Segurança do Indivíduo, as novas fronteiras da segurança*. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança.
- Lourenço, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025 - Um conceito estratégico de segurança Interna*. 1.ª ed. Lisboa: Edições Colibri - GRESI.
- Malik, K., 2014. *Relatório do desenvolvimento humano 2014*. Nova Iorque: PNUD.
- Mendes, N. C. & Coutinho, F. P., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote.
- Meyer, C. O., 2006. *The quest for a European strategic culture : changing norms on security and defence in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

- Moreira, A. & Ramalho, P., 2008. *Estratégia*. 7 ed. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Nellberg, A., 2014. *The Post-Stockholm Programme – What Role for Europe's Police Forces?*. Brussels: Friends of Europe / Les amis de l'Europe.
- Newburn, T., 2011. *Handbook of Policing*. 2.<sup>a</sup> ed. Nova Iorque: Taylor & Francis.
- O'Donnell, C. M., 2009. *Can Europeans share a common security culture?*. [Online] Available at: <http://centreforeuropeanreform.blogspot.pt/2009/07/can-europeans-share-common-security.html> [Acedido em 02 May 2014].
- Pedroso, A. T., 2012. *Estudos de Direito e Segurança: O espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Program, U. N. D., 1994. *Human Development Report 1994*. New york: UNDP.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Gradiva.
- Shepherd, L. J., 2013. *Critical Approaches to Security: an introduction to theories and methods*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Soares, A. M., 2005. *União europeia: que modelo político?*. 1.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Instituto superior de ciências sociais e políticas.
- Sousa, F. A. P. d., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Teixeira, N. S., Lourenço, N. & Piçarra, N., 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna*. Lisboa: IPRI, Universidade Nova de Lisboa.
- Union, C. o. t. E., 2014. *EU Handbook - Part II Complementary Approaches and Action to Prevent and Disrupt Organized Crime*. s.l.:s.n.

## **Apêndice 1 – Estrutura da Entrevista**

### **CARTA DE APRESENTAÇÃO**

#### **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Exmo. (a) senhor (a),

No âmbito da realização da Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, a decorrer na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, estamos a desenvolver o tema "**Uma Cultura de Segurança Comum na Europa através de um Programa de Formação Europeu para as Polícias**".

O objetivo geral do trabalho pretende caracterizar o programa de formação europeu comum para as polícias e a sua importância na construção de uma cultura de segurança comum na Europa.

Para efeitos de amostra, consideramos pertinente auscultar personalidades com reconhecida competência, conhecimento e experiência no âmbito do tema do trabalho, militares, polícias, académicos, portugueses e estrangeiros que, irão com toda a certeza, suprir algumas lacunas bibliográficas e assim enriquecer este trabalho.

Assim, solicitamos a V. Exa. se digne colaborar na realização do estudo, disponibilizando-se para responder a uma entrevista semiestruturada.

Desde já agradecemos a disponibilidade manifestada, contribuindo com o seu conhecimento e experiência para a solidez deste tema, sublinhando que esta entrevista tem objetivos meramente académicos.

Antecipadamente gratos pela disponibilidades,

Cordiais cumprimentos,

Lisboa, 01 de setembro de 2014

Jorge Manuel Machado Meireles

Capitão da Guarda Nacional Republicana

## GUIÃO DE ENTREVISTA

**Tema:** “*Uma Cultura de Segurança Comum na Europa através de um Programa de Formação Europeu para as Polícias*”

Exmo. (a) senhor (a),

Solicitamos a melhor colaboração de V. Exas nas respostas às perguntas enunciadas, apelando à capacidade de síntese e de concisão.

### I – Identificação

<b>Nome completo:</b>		<b>Função:</b>	
<b>Instituição:</b>		<b>País:</b>	
<b>Atividade no âmbito do Programa de Formação Europeu para as polícias (LETS<sup>91</sup>) e/ou formação das polícias na UE:</b>			
<b>Data:</b>			
<b>Anonimato</b>			

### II – Questões:

1. No âmbito da uniformização da formação das polícias da União Europeia, que instituições considera ter um papel relevante?
2. Qual a instituição que, para si, tem o papel principal no domínio do ensino e da formação tendo em vista a melhoria da cooperação policial na Europa?
3. Considera que a implementação de um Programa de Formação Europeu para as Polícias (LETS) é um fator crítico de sucesso para um melhor entendimento das polícias europeias no combate à criminalidade transfronteiriça na União Europeia (UE)?
4. No seu entender, quais os principais fatores que contribuem para a construção de uma sólida cultura de segurança comum na UE? Explícite sucintamente esses fatores.
5. Considera que existe já uma sólida cultura de segurança comum na UE, em particular no combate à criminalidade transfronteiriça?

<sup>91</sup> Acrónimo em inglês “*Law Enforcement Training Scheme*”.

6. Poderá uma formação comum das polícias, em áreas prioritárias da UE, contribuir para uma sólida cultura de segurança comum na UE? De que forma?
7. Terá o LETS um papel preponderante na construção da cultura de segurança comum na UE? Como?
8. Considera que, através do LETS, a qualidade dos serviços de polícia na UE irá aumentar, tornando mais eficaz a resposta aos problemas comuns em matéria de segurança, contribuindo assim para uma cultura comum de segurança?
9. Considera vantajoso, em termos de construção de uma cultura de segurança comum na europa, que o LETS seja aplicado a todos os níveis dos agentes de aplicação da Lei (e não só a altos funcionários das polícias)?
10. Quais as principais vantagens que identifica na implementação do LETS?  
Explicite sucintamente a sua argumentação.
11. Quais as principais vulnerabilidades que identifica na implementação do LETS?  
Explicite sucintamente a sua argumentação.

Obrigado pela sua prestimosa colaboração

## **Apêndice 2 – Respostas dos Entrevistados**

As 16 entrevistas, efetuadas no âmbito desta Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, podem ser consultadas em suporte informático, gravadas no DVD anexo a este trabalho.

Cópias deste suporte ou uso do conteúdo para uso diferente da corrente investigação não são permitidas.